السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية

د. محمد بن عبدالله المرزوقي

الشبكة العربية للأبحاث والنشر
ARAB NETWORK FOR RESEARCH AND PUBLISHING

السلطة التنظيمية
فـي المملكة العربية السعودية

السلطة التنظيمية
فـي المملكة العربية السعودية

د. محمد بن عبد الـلـه المرزوقي

الشبكة العربية للأبحاث والنشر
ARAB NETWORK FOR RESEARCH AND PUBLISHING

الفهرسة أثناء النشر ـ إعداد الشبكة العربية للأبحاث والنشر

المرزوقي، محمد بن عبد الله

السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية/محمد بن عبد الله المرزوقي.

318 ص.

ببليوغرافية: ص 315 ـ 318.

ISBN 978-614-431-046-5

1. المملكة العربية السعودية ـ قوانين وتشريعات. أ. العنوان.

321.9531

«الآراء التي يتضمنها هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الشبكة العربية للأبحاث والنشر»

حقوق الطبع والنشر محفوظة للشبكة

الطبعة الأولى عن الشبكة، بيروت، 2014

الشبكة العربية للأبحاث والنشر

بيروت ـ المكتب الرئيسي : رأس بيروت ـ المنارة ـ شارع نجيب العرداتي

هاتف: 009611739877 محمول: 0096171247947

E-mail: info@arabiyanetwork.com

القاهرة ـ مكتبة : وسط البلد ـ 22 شارع عبدالخالق ثروت

هاتف: 0020223950835 محمول: 00201150296492

E-mail: info@arab-network.org

الدار البيضاء ـ مكتبة : 28 زنقة روما، تقاطع شارع مولاي إدريس الأول

هاتف: 00212522806887 محمول: 00212664323040

E-mail: info-ma@arab-network.org

الرياض ـ مكتبة : حي الفلاح ـ شارع الأمير سعود بن محمد بن مقرن

جنوب جامعة الإمام، مقابل بوابة رقم 3

هاتف: 00966552161166

E-mail: info-ksa@arabiyanetwork.com

المحتويـات

مُقدّمـة 7

الباب الأول

عرض تمهيدي وتاريخي للسلطة التنظيمية

الفصل الأول : التعريف بعنوان البحث 17

المبحث الأول : السلطة 17

المبحث الثاني : التنظيم 20

المبحث الثالث : المملكة العربية السعودية 24

الفصل الثاني : بدء نشأة السلطة التنظيمية 27

المبحث الأول : مجلس الشورى 28

المبحث الثاني : التعليمات الأساسية للحكم 33

المبحث الثالث : مجلس الوكلاء 35

الفصل الثالث : إنشاء مجلس الوزراء 39

الباب الثاني

التنظيم الحديث للسلطة التنظيمية

الفصل الأول : النظام الأساسي للحكم 61

المبحث الأول : سيادة النظام الأساسي للحكم 61

المطلب الأول : الدُستورية 62

المطلب الثاني : التدرّج التشريعي 68

الفرع الأول : الأنظمة 72

الفرع الثاني : اللوائح 76

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على مبدأ التدرّج التشريعي 81

المطلب الثالث : تعيين مجالات النظام 86

المبحث الثاني : المبادئ الدُستورية في النظام الأساسي للحكم 131

المطلب الأول : هوية الدولة 132

الفرع الأول : عروبة الدولة 132

الفرع الثاني : دين الدولة 134

الفرع الثالث : سيادة الدولة 137

المطلب الثاني : نظام الحكم 139

المطلب الثالث : السلطات العامة في الدولة 145

الفرع الأول : السلطة القضائية 146

الفرع الثاني : السلطة التنفيذية 149

الفرع الثالث : السلطة التنظيمية 150

الفرع الرابع : السلطة الرقابية 152

الفرع الخامس : العلاقة بين السلطات..... 153

المطلب الرابع : الحقوق والواجبات العامة 155

الفصل الثاني : نظام مجلس الشورى 163

المبحث الأول : تكوين المجلس 165

المطلب الأول : الغرض العام من تكوين المجلس 165

المطلب الثاني : طريقة اختيار أعضاء المجلس 167

الم المطلب الثالث : استقلالية المجلس 177
الفرع الأول : حيادية أداء المجلس 177
الفرع الثاني : التنظيم الداخلي للمجلس 183
الفرع الثالث : التنظيم الهيكلي للمجلس 188
الفرع الرابع : الاستقلال المالي 189
المبحث الثاني : اختصاصات المجلس 191
المطلب الأول : السياسة العامة 193
المطلب الثاني : الأنظمة 194
المطلب الثالث : اللوائح 194
المطلب الرابع : الاتفاقيات والمعاهدات 196
المطلب الخامس : الامتيازات 202
المطلب السادس : تفسير الأنظمة 205
المطلب السابع : خطط التنمية 206
المطلب الثامن : التقارير السنوية 208
المطلب التاسع : مناقشة المسؤولين الحكوميين 226
المطلب العاشر : اقتراح الأنظمة وتعديلها 228
المطلب الحادي عشر: طلب الوثائق والبيانات 229
المطلب الثاني عشر : الخطاب الملكي 230
المبحث الثالث : سير أعمال المجلس 230
المطلب الأول : إحالة الرئيس الموضوعات 231
المطلب الثاني : دراسة اللجان 233
المبحث الثالث : سير أعمال المجلس 230
المطلب الأول : إحالة الرئيس الموضوعات 231
المطلب الثاني : دراسة اللجان 233
المطلب الثالث : العرض على الهيئة العامة 237
المطلب الرابع : جلسات المجلس 238

الفصل الثالث : صدور نظام مجلس الوزراء 249

المبحث الأول : هيكلية المجلس 250

المبحث الثاني : اختصاصات مجلس الوزراء 266

المطلب الأول : الصلاحيات الإشرافية لمجلس الوزراء 267

المطلب الثاني : الصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء 268

المطلب الثالث : الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء 270

المطلب الرابع : الصلاحيات المالية لمجلس الوزراء 272

المبحث الثالث : إجراءات عمل المجلس 273

الفصل الرابع : العلاقة بين فرعي السلطة التنظيمية 279

الفصل الخامس : الأدوات التنظيمية 287

المبحث الأول : الأمر الملكي 288

المبحث الثاني : المرسوم الملكي 295

المبحث الثالث : قرار مجلس الشورى 301

المبحث الرابع : قرار مجلس الوزراء 303

المبحث الخامس : الأدوات التنفيذية المشتبهة
بالأدوات التنظيمية 307

خاتمـة 313

المراجـع 315

مُقدّمـة

الحمد لـلـه رب العالمين، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، نبيّنا محمد وعلى آله وصحبه ومـن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

وبعد:

تُمثّل السلطة التنظيمية أسمى مظاهر السيادة في الدولة، وبها قوامها بما تنطوي عليه مـن منظومـة تـنظّم نشاطات الدولة وخدماتها كلها، وتبيّن أدواتها ووسائلها في ممارسة هذه النشاطات وتأدية هذه الخدمات. وتُعـد هذه السلطة المادة الأساس للقانون الدُستوري وموضوعه الرئيس؛ لِما يدخل في نطاقها من تحديد هوية الدولـة ونظام الحكم فيها وتنظيم السلطات فيها، وتنظيم ممارستها مهامَّها وصلاحياتها، والعلاقة في مـا بينهـا، وتحديـد الحقوق والواجبات العامة بين سلطات الدولة ورعاياها.

ومنـذ تأسـيس كيـان المملكـة العربيـة السـعودية أخـذت هـذه السـلطة منحـىً متـدرّجاً في مظاهرها وأدواتها وأساليبها، على النحو الذي برزت ملامحه بشكل أظهـر وأبـين في النظـام الأسـاسي للحكم والأنظمة الأساسية الأخرى (نظام مجلس الشورى ونظـام مجلـس الـوزراء ونظـام المنـاطق)، وإن لم تتغير في جوهرها ومبناها وأساسها، فغدت السـلطة التنظيميـة بعـد إصـدار هـذه الأنظمـة واضحة المعالم بمظهر مدوّن، شكَّل إعلانه مرحلـة جديـدة مـن الواجـب العنايـة ببيانهـا، والاهـتمام بنشرها، والبحث في تفاصيلها، وتجلية صورها بما يسـاعد في فهمهـا والعمـل بموجبهـا في مـا يُحقـق الأهداف والأغراض التي اتخذت من أجلها، ذلك أن التطـور التنظيمـي يُعـد أهـم إنجـازات الدولـة وأظهر معالم رُقيّها وتقدّمها، ما يتعين نشره والتنويه عنه والتعريف به.

وقد قَيّض الـلـه سبحانه وتعالى لي أن أعمل مستشاراً في ميدان السلطة التنظيمية منذ بدء حياتي العمليـة، ولأكثر من ثلاثين عاماً في كل من مجلسَي الوزراء والشورى، واستفدت من هذه التجربة النافعـة في الاطّـلاع عـلى سير العمل التنظيمي والمساهمة فيه والمناقشة في دقائقه وتفاصيله. وكان كثيرون جـدّاً ممـن ناقشـتُهم في هـذا الموضوع، أو تبادلت الرأي والمشورة معهم، يعتبون عليَّ أني لم يكن لي جهـد في محاولـة بيـان الموضـوع وتـدوين تفاصيله، وكنت أرى هذا منهم حسن ظـنّ تـرددت في أن أجـرب صـدقه، ولكنـي أخـيراً وجـدت أن مـن العجـز والتقصير عدم المحاولة؛ فعزمت وتوكلت على الـلـه، مؤمِّلاً أن يكون في ما أُقدِم عليه ما يستند إلى تجربة فعليـة طويلة زمنياً. وزاد من العزيمة أن وجدت مِنْ بعض مَنْ يُسـهم في العمـل التنظيمـي اعتيـاداً عـلى مـا ألِفَـه مـن مناهج سابقة، وبطئاً وثقلاً في التآلف مع المتغيرات التي جدّت في هـذا الميـدان، مـما يُلحـظ معـه أحيانـاً ـ مـن وجهة نظري ـ عدم جريان مسيرة العملية التنظيمية في بعض الوجوه على ما يقتضيه التطوّر التنظيمي بانسجام تام.

يضاف إلى تلك المشجِّعات على هذه المحاولة، ما وجدته من شحٍّ في الأبحاث التي تتناول العمل التنظيمـي وفقاً لما هو مستجد ومستحدث في دائرة العمل التنظيمي؛ لأن التطبيق لمقـتضى هـذه التطـورات لم يمـض عليـه وقت يُعدّ كافياً لفرض تغيير واضح المعالم يعكس الأبعاد الكاملة كلها لهذه التطورات واستيعابها. وأغلب ما هـو مُتاح من أبحاث فإنها قائمة على مناهج العمل التنظيمـي الجـاري قبـل تلـك التطـورات؛ لأنهـا سـابقة عليهـا أو متأثرة بما هو سابق عليها.

وقد كان من أهم روافد البحث ومصادر استمداده، مناقشات مُعمّقة وحوارات مفيدة مع كل من شُرّفـتُ وسعدتُ بالعمل معهم طيلة حياتي العملية، فكان منها ما استوجب مني البحث والتقصي، وما صوَّب الرأي، ومـا لفت الانتباه، وما نبّه إلى الدقائق، وما عمّق في التفاصيل، وغنمت من آرائهم ودراساتهم ما كـان مَعينـاً ومُعينـاً، فجزى الـلـه الجميع خيراً.

ولن يعمد هذا البحث إلى النظريات والمقارنـات، وإنمـا إلى الوصـف التفصـيلي والـدقيق للتطبيـق العمـلي لممارسة السلطة التنظيمية، وفقاً للأحكام والقواعد المقـررة بمـا يمكـن معـه أن يُعـدَّ هـذا البحـث دلـيلاً مفصـلاً

لخطوات العمل التنظيمي وإجراءاته، وذلك في بابين رئيسين، يتناول الأول منهما عرضاً تمهيديّاً وتاريخيّاً للسلطة التنظيمية. ويتناول الثاني السلطة التنظيمية، وفق ما هو مقرّر ومطبّق حالياً، ويمثّل هذا الباب الجزء الأساس والمقصود من هذا البحث الذي يتجه إلى تبيين المعالم المرشدة في التطبيق لتلبية متطلّبات الممارسة الفعلية للعمل التنظيمي وفق آخر تطوراته؛ وهذا ما يجعل البحث بحاجة إلى مراجعات متتابعة بحسب ما يستجدّ في ميدان العمل التنظيمي.

وقد كان الاعتماد في هذا البحث بصفة أساسية على المصادر الأوّلية، وهي الجريدة الرسمية والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات بنصوصها ونسخها المعتمدة التي تمثّل المصادر الرسمية، مع الاطّلاع على الكتب والأبحاث ذات الصلة بموضوع البحث، والاستفادة منها، متجنّباً ما نحت إليه كثير من الدراسات التي أُعدّت في التنظيم السعودي، من محاولة إسقاط المدلولات والمفاهيم السائدة لدى الدول المتأصلة في تطبيق القوانين على التنظيم السعودي، وهي محاولة أحدثت لبساً وخلطاً في فهم خصائص التنظيم السعودي، وتحديد الأسس والمعايير التي تحكم مناهجه وصوره.

وبما أن إدراك مقتضيات العمل التنظيمي يعتمد على ملكة فهم النصوص واستجلاء مكنوناتها واستكشاف غوامضها واستكناه مقاصدها، فقد كان للاجتهاد واختلاف الأفهام وتفاوتها ميدانٌ رحبٌ في هذا العمل، وكثيراً ما يستقر في النفس معنى في تأليف العمل التنظيمي يعسُر الكشف عنه بالعبارة، لكنه يبرز وتظهر آثاره في مزاولة العمل التنظيمي ذاته، وقد واجهت هذه الصعوبة فعلاً في شرح بعض النصوص المنظّمة للعمل التنظيمي، وإن كان مستقراً في النفس معنى لها، أجد أثره من خلال ممارستي هذا العمل.

كما واجهتني صعوبة تتمثّل في تداخل موضوعات هذه الدراسة الوصفية، وترابط أجزائها؛ ما أجهدني في محاولة تقسيمها وتبويبها وترتيبها، بل وقد أعياني الأمر في بعض المواضع، ما ألجأني إلى الإحالات، مع ما أعلمه فيها من إجهاد للمطالع بإرجاعه إلى ما سبق بيانه، أو تأخير البيان في بعض المواضع إلى موضع متأخر، وكان لا بد من هذه الإحالات منعاً للتكرار الذي حرصت على تجنّبه إلا في بعض المواضع،

حينما يكون البيان فيها قصيراً جدّاً لا يُعاب فيه التكرار، أو مهمّاً جدّاً تُحسن فيه الإعادة. وعند الاضطرار إلى الإحالة فإني أحرص أن تكون الإحالة إلى ما مضى بيانه، حيث إن هذا أقرب إلى استحضاره، وهذا ما يستدعي التوسع في البيان عند أول مناسبة؛ حتى تسهل الإحالة إليه عند تكرار المناسبة أو الاقتضاء، وقد يحكم حسن البيان في أحوال نادرة أن يؤخر البيان عن أول مناسبة إلى مناسبة هي الأحق في التوسع بالبيان.

ومع علمي ويقيني بأن هذا البحث سيكون قاصراً ومشوباً بما يستدعي التصويب، إلا أنه لا بد من العمل، وعمل البشر شأنه القصور والقصر، ومن رام عملاً سالماً من النقد فإن الأمر سيُعييه، ويُلجئه إلى أن يخلد للدعة ويدع العمل، وخير من هذا الوجل الإقدام والمساهمة في عمل أعلم أنه لم يكن العمل الوحيد ولن يكونه، لكنه يحسن دائماً أن يكون؛ ليُضاف إلى ما سبقه من جهد قام به من يشكر على المبادرة، ويُضاف إليه جهد من يُقيِّض له الله المتابعة، والجهد يُكمل بعضه بعضاً ويسدّد، ومع حرصي على أن يكون هذا البحث مفيداً في موضوعه، إلا أنني أعلم أنه لن يكون مُغنياً وكافياً في موضوعه، والأمل المؤمل أن يعقبه ما يكمّل نقصه، ويصوّب خطأه، ويستدرك فائته، وإني أؤمل من كل مطّلع عليه أن يجود بما يظهر له من تصويب أو استدراك، وما التوفيق إلا من عند الله ربنا، عليه توكلنا، وإليه أنبنا، ومنه نستمد العون، ونسأله التسديد في القول والعمل، وله الحمد في الآخرة والأولى.

الباب الأول

عرض تمهيدي وتاريخي للسلطة التنظيمية

(ف1) مرّت السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية بمراحل من النشوء والتدرج والتطور، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى : هي مرحلة النشأة التي تبدأ من تاريخ بداية نشوء الدولة السعودية في عهدها الثالث الذي تعيشه، إلى صدور أول نظام لمجلس الوزراء في عام 1373هـ.

و المرحلة الثانية : تبدأ من ذلك التاريخ الذي أنشئ فيه أول مجلس للوزراء، إلى تاريخ إصدار النظام الأساسي للحكم.

و المرحلة الثالثة : وهي الحالية التي بدأت بصدور النظام الأساسي للحكم.

وبما أن المرحلتين الأولى والثانية تمثلان إرثاً تاريخياً وتراكمياً من البناء التنظيمي، فقد جُعلتا من مكونات هذا الباب الأول التمهيدي[([1])] الذي يُعد الهدف منه التمهيد لتبيين معالم التطبيق بحسب آخر تحديث للعمل التنظيمي، بحيث يُقتصر في شأن هاتين المرحلتين على ما يُكشف عن الخطوات المتدرجة التي قادت إلى المرحلة الحالية (الثالثة)، وما يكشف أيضاً عن الآثار الباقية منهما التي ظلت ظاهرة في هذه المرحلة الحالية التي أفردتُ لها البابَ الثاني مستقلاً وبتوسع، باعتبارها المستهدفة بهذه الدراسة بشكل أساس.

[1] هذهالحُقبة تناولتها عدد من البحوث والدراسات التي عنيت بها، إما من الناحية التاريخية، أو بحكم سريانها في الفترة التي أعدت خلالها هذه البحوث والدراسات، ومنها كتاب: محمد عبد الجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1397هـ/1977م)، ودراسة محمد توفيق صادق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية (الرياض: مطبوعات معهد الإدارة العامة، 1385هـ/1965م)، وكتاب أحمد بن عبدالله بن باز، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية ، ط 3 (الرياض: دار الخريجي للنشر والتوزيع، 1421هـ/2000م).

ولهذا الغرض، حوى الباب الأول التمهيد للباب الذي يليه ببيان المرحلتين الأولى والثانية، مفرداً كل مرحلة منهما بفصل مستقل، يسبقهما فصل أول في التعريف بمفردات عنوان هذا البحث، وتحديد إطاره، وتعيين موضوعه؛ فتوزع هذا الباب على ثلاثة فصول:

الفصل الأول : التعريف بعنوان البحث.

الفصل الثاني : بدء نشأة السلطة التنظيمية.

الفصل الثالث : إنشاء مجلس الوزراء.

الفصل الأول

التعريف بعنوان البحث

مما يقتضيه تعيين محل البحث ابتداءً، تحديد المقصود من مفردات عنوانه الثلاث: السلطة والتنظيم والمملكة العربية السعودية، وذلك في ثلاثة مباحث: الأول : السلطة؛ الثاني : التنظيم؛ الثالث : المملكة العربية السعودية.

المبحث الأول: السلطة

(ف2) السُلطة بضم السين تعني لغةً: القوة والقهر والغلبة والقدرة، فهذه الكلمة تستخدم في كل ما له قوة وقدرة يتمكن بهما من الإلزام بأوامره، وتنفيذ تعليماته وتنظيماته وتوجيهاته.

(ف3) ولذا فإن السُلطة تمثّل قيداً على حرية الإنسان، لكنه قيدٌ تفرضه حياة الجماعة التي لا غنى لها عن سلطة تنظِّم شؤونها وتسيِّر أمورها وتُحافظ على التوازن بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين أفرادها، وتمنع طغيان فرد على آخر، فلا يصلح الناس فوضى لا سراة لهم؛ فالسلطة تُعد إذاً ظاهرة اجتماعية لا قوام لحياة الجماعات إلا بها.

هذه السلطة تختلف مظاهرها بحسب بدايات الجماعات وتكون التجمعات البشرية، فقد تتمثل هذه السلطة في شخص أو مجموعة أشخاص يفرضون هيمنتهم بما لديهم من قوة وقهر وغلبة، أو تتمثل في مجموعة من الأعراف والتقاليد التي تتغلغل في وجدان الجماعة بحيث لا يجرؤ فرد على الخروج عليها وإلاّ نبذته الجماعة، وقد تتطور حال الجماعة فتجمع بين القوة المادية الواقعية والقوة الوجدانية، فيوجد في الجماعة من يقوم على

فرض هذه التقاليد والأعراف والحفاظ عليها بالقوة والجبر، وكلما ارتقت الجماعة وارتفع مستوى وعيها ارتقت ضوابط السلوك فيها، بحيث تتمثل في مجموعة من الأنظمة والقوانين التي تحظى باحترام الجماعة والخضوع لها، وتقوم على رعايتها وتطبيقها ومنع الخروج عليها، سُلطة منظمة تخضع ذاتها لمبادئ وقواعد ملزمة.

واستقل موضوع التجمّعات البشرية وتطوّر أحوالها بدراسات مطوّلة وأبحاث موسّعة، بحيث أصبح عِلماً مستقلاً بذاته يُسمى علم الاجتماع، أرسى قواعده ابن خلدون، وتوسع هذا العلم مع تطور حياة الجماعات وتشعّبت فروعه، وتغلغل في فروع العلم والمعرفة الأخرى، ومن أهمها الدراسات القانونية، وأصبح يمثل ركيزة في تشكل الشعوب وأنماط سلوكياتها وتنظيماتها وسلطاتها، كما أن القوانين ـ ومنها الأحكام الدُستورية ـ وليدة تفاعل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية.

(ف4) وبالتطرق إلى مفهوم السلطة في الإسلام، فإنه يتفرد بأنه جامع لكل ما يخضع له الإنسان في اعتقاده وقوله وعمله، بحيث يكون الإنسان فيها خاضعاً لأحكام الغيب والواقع، على نحو يخلق التوازن بين طمأنينة النفس ومواجهة الواقع، ويُرسّخ في نفسه القناعة بالخضوع للأحكام عن طواعية وإيمان، فأهم عامل وأول دافع للخضوع للسلطة وتطبيق أحكامها هو القناعة الذاتية بها واستشعار لزوميتها والتقيّد بتعاليمها، فالسلطة بذلك تقوم على الجمع بين العقيدة والشريعة، فالعقيدة إيمان واعتقاد يترسخ في أعماق النفس البشرية بوجوب الخضوع والاتباع، والشريعة منهج في الحياة وأسلوب عمل، ولأن العقيدة سلطة على النفس البشرية التي لا تختلف باختلاف الأفراد والأزمان فقد شرع الخالق سبحانه ديناً واحداً للبشرية منذ بدء الخليقة، قال تعالى: { شَرَعَ لَكُمْ مِنْ الدِّينِ مَا وَصَّى بِهِ نُوحاً وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَى وَعِيسَى أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ }[([1])]. وقال تعالى: { وَمَا أَرْسَلْنَا مِنْ قَبْلِكَ مِنْ رَسُولٍ إِلاَّ نُوحِي إِلَيْهِ أَنَّهُ لا إِلَهَ إِلاَّ أَنَا فَاعْبُدُونِ }[([2])]، فلا عبودية ولا خضوع إلا لله الخالق

[1] القرآن الكريم ، «سورة الشورى،» الآية 13.

[2] المصدر نفسه، «سورة الأنبياء،» الآية 25.

ولما شرع، أما الشريعة فلأنها سلطة على أنماط المعيشة ومتغيّرات الواقع فقد جعل الخالق العليم بخلقه الخبير بما يصلح شأنهم لكل أمة شرعةً ومنهاجاً بحسب ما يصلح لواقعها ويصلح حالها، قال تعالى: { لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجاً }[([1])].

ولسعة أفق هذه السلطة في الإسلام التي تحكم ضمير الفرد ووجدانه وفكره وقوله وعمله، وعلاقته بخالقه وعلاقته بغيره، فقد بذل كثيرون من الباحثين المعاصرين جهداً محموداً في عرض جوانب من هذا الأفق الرحب الذي يظل دائماً بحاجة إلى المزيد[([2])]، وفي هذا البحث يتعذّر عرض جوانب الموضوع بما يستحقه، وإنما أُشير إليه هنا من أجل استرعاء النظر إليه باعتباره يمثل السلطة الأعلى التي تحتكم إليها وتخضع لها السلطة في المملكة العربية السعودية، وحتى من هذه الوجهة فإن الهدف من هذا البحث ليس هو الدراسة التحليلية لنظرية السلطة في الإسلام وتطبيقاتها؛ فذلك شأن يخضع لتحليل واقع كل بلد ومقوماته وتركيبته السكانية وتاريخه وظروفه المحيطة به، كما أنه يخضع لمراعاة متطلّبات كل زمن بما يناسبه ويصلح له؛ فالشريعة الإسلامية لم تضع تفصيلات لشكل موحد للسلطة، كما لم تقرر نمطاً واحداً لا يتغير للحكم، وإنما قررت مبادئ أساسية تسمح بالانطلاق منها في تقرير تفصيلات تراعي تغير الأزمان والأحوال؛ ولذا انحصر هذا البحث في الدراسة الوصفية لواقع السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، من غير إغفال الإشارة إلى ما ترتكز عليه من خضوع لسلطان الشريعة الإسلامية، عند بيان الأسس التي تقوم عليها تلك السلطة.

(ف5) تشمل هذه الدراسة الوصفية جوانب السلطة التنظيمية كلها في المملكة العربية السعودية، سواءً من حيث مظهرها أم تكوينها أم أدواتها ووسائلها أم اختصاصاتها أم علاقتها بما عداها من سلطات الدولة الأخرى، فهي دراسة شاملة لكيان السلطة التنظيمية وأسلوب ممارستها.

[1] المصدر نفسه، «سورة المائدة،» الآية 48.

[2] ومن تلك البحوث والدراسات، انظر: عدي زيد الكيلاني، تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية: دراسة مقارنة (عمّان: دار البشير، 1987).

المبحث الثاني: التنظيم

(ف6) التنظيم مصدر نظّم بالتشديد، ومثله النظْم ـ مصدر نَظَم بالتخفيف ـ وهما بمعنى واحد، هو التأليف وضم شيء إلى شيء آخر، يقال: نَظَم اللؤلؤ ينظمه نظماً ونظاماً ونظّمه ألّفه وجمعه في سلك فانتظم وتنظّم، والنظام كل خيط ينظم به لؤلؤ ونحوه، وجمعه نُظُم، وكذا ملاك الأمر يقال له نظام، وجمعه أنظمة وأناظيم ونُظُم، كما يُطلق النظام على السيرة والهدي والعادة، والانتظام الاتساق[(1)]. وهذه المعاني للتنظيم في اللغة تساعد في معرفة مدلوله لأغراض هذا البحث الذي يُقصَد به ضم القواعد والأحكام بعضها إلى بعض باتساق لتحكم مناشط الدولة وسلطاتها.

(ف7) وقد شاع في الوقت الحاضر في جل دول العالم، بما فيها الدول الإسلامية، إطلاق كلمة «تشريع» على العملية التنظيمية، وهذه الكلمة يتعيّن استخدامها بحذر، حيث لها مقصودان: إما أن يُراد بها التشريع ابتداءً، أو أن يُراد بها التشريع بناءً، فإن كان المقصود الأول، فلا يجوز إطلاقها على أي كائن بشري، سواء كان سلطة أم فرداً؛ لأن التشريع ابتداءً لله وحده، وقد انقطع بانقطاع الوحي. وأما إن كان المقصود الثاني فلا بأس بإطلاقه على كل عمل يهدف إلى بيان أحكام شريعة الله سبحانه وتعالى، واستنباط الأحكام التفصيلية من أدلّتها وقواعدها الكلية ومصادرها المعتمدة.

(ف8) حرص الملك عبدالعزيز (رحمه الله) على تأكيد هذا المعنى في بداية حكمه، عندما أذاع: «إن مصدر التشريع لا يكون إلا من كتاب الله وما جاء عن رسوله عليه الصلاة والسلام، وما أقرّه علماء الإسلام بطريق القياس، أو أجمعوا عليه مما ليس في كتاب أو سُنّة. فلا يُحل في هذه الديار غير ما أحلّه الله، ولا يُحرّم فيها غير ما حرّمه»[(2)].

وهو معنى تأكّد كثيراً في مناسبات عديدة، وتم التأكيد عليه نصاً في

[1] مختار الصحاح (باب الميم ـ فصل النون)، ص 474، و القاموس المحيط (فصل النون ـ باب الميم)، ج 4، ص 182.

[2] جريدة أم القرى ، العدد 1 بتاريخ 1343/5/15هـ الموافق 1924/12/12م.

النظام الأساسي للحكم في المادة السابعة التي نصّها: «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة». وهذا نص يمتنع المساس به والإخلال بمقتضاه في أي حال من الأحوال، حتى في حالات إعلان الحرب والطوارىء، وذلك حسبما قضت به المادة الثانية والثمانون من النظام نفسه.

(ف9) وللتشريع في الفقه الإسلامي مصادر عديدة تُقسم إجمالاً إلى مصادر أصلية تتمثل في كتاب الله تعالى (القرآن الكريم) وسُنّة رسوله ((صلى الله عليه وسلم))، ومصادر تبعية تتمثل في الإجماع والقياس والمصالح المرسلة والاستصحاب، وغير ذلك مما هو محل تفصيل وبيان في مواضعه من كتب الفقه وأصوله[([1])]. وأطلق الآمدي (رحمه الله تعالى)[([2])] على الفقهاء القائمين على استنباط الأحكام الشرعية كلمة «المتشرّعين»؛ وتعني استقاء الحكم واستخراجه من أدلّة الشرع.

(ف10) ومع إمكان حمل هذا اللفظ (تشريع) على وجه يمكن تأويله بما ذكرنا، إلاّ أنه يوجد نفور في المملكة العربية السعودية من استخدام هذا التعبير في الدلالة على الأعمال التنظيمية، جاء في قرار مجلس الوزراء رقم 328 وتاريخ 1396/3/1هـ ما نصه: «إن مجلس الوزراء.. بعد الاطلاع على الخطاب المرفوع من فضيلة رئيس الجامعة الإسلامية رقم 1/1/16558 في 94/11/13هـ المتضمن أنه قد يرد في بعض الأنظمة والقرارات الرسمية إطلاق كلمة (المشرِّع) على من قام بوضع النظام، ومن أمثلة ذلك ما جاء بقراري مجلس الوزراء رقم 1423 في 94/9/21هـ ورقم 1439 في 94/9/21هـ ونظراً لكون المشرِّع على الإطلاق هو الله وحده، فإن إطلاق هذا اللفظ على غيره غير لائق؛ لذا يرجو فضيلته عدم استعمال ذلك.

[1] انظر على سبيل المثال كتب: فخر الدين الرازي، المحصول ، ج 6، ص 131؛ علي بن محمد الآمدي، الإحكام في أصول الأحكام ، ج 4، ص 161؛ أبو عبدالله شمس الدين محمد بن قيم الجوزية، أعلام الموقعين عن رب العالمين ، ج 1، ص 66؛ شهاب الدين القرافي، الفروق ، ج&#1;146، ص 128، وقد أسماها أدلة مشروعية الأحكام.

[2] في كتابه الإحكام في أصول الأحكام ، ج 3، ص 185.

وبناءً على توجيه المقام السامي بعرض الموضوع على مجلس الوزراء، تقرر: الموافقة على عدم استعمال كلمة (المُشرِّع) في الأنظمة والأعمال التنظيمية الأخرى، والاستعاضة عنها بكلمة أُخرى مناسبة ...».

(ف11) وبما أن نتاج ما يطلق عليه «السلطة التشريعية» يتمثل في القوانين التي تُصدرها، فقد تبع ذلك عزوف في المملكة العربية السعودية عن استخدام كلمة «قوانين» أيضاً، والاستعاضة عنها بمصطلح الأنظمة أو اللوائح أو القواعد أو نحوها، والنفور من كلمة «قانون» ليس مردّه إلى محظور في استخدام هذه الكلمة في الأصل، إذ كانت بحد ذاتها مستعملة لدى الفقهاء المسلمين[([1])]، حتى إن الفقيه المالكي ابن جزي اتخذ كلمة قوانين عنواناً لمؤلفه المشهور قوانين الأحكام الشرعية ، واستخدم هذه الكلمة الماوردي حيث قال[([2])]: «لأنه مندوب لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق». وكذلك أبو يعلى حيث قال[([3])]: «ففيه من حفظ القوانين الشرعية ما لا يجوز أن يترك قاصداً... والذي يحفظ بتقليد المستولي من قوانين الشرع سبعة»، واستخدم شيخ الإسلام ابن تيمية هذا المصطلح حيث قال[([4])]: «فتلك القواعد الفاسدة التي جعلوها قوانين... ثم إن هذه القوانين فيها ما هو صحيح لا ريب فيه»؛ لذا فإن النفور من كلمة «قوانين» جاء وليد الظروف التي خلّفتها عقود من التخلف الذي عاناه العالم الإسلامي؛ ما سهّل لأعدائه احتلال أوطانه، وطمس معالم ثقافته، والتأثير في هويته، وقطع صلته بماضيه، وإضعاف روابطه بعقيدته، إضافة إلى قفل باب الاجتهاد في الفقه الإسلامي الذي أدّى به إلى حالة من الجمود وعدم مسايرة التطورات الحديثة؛ ما دفع حكّام الشعوب الإسلامية إلى استجلاب القوانين الوضعية من العالم الغربي الذي كان يحتل معظم أنحاء العالم الإسلامي، وكان استجلابها إما للعجز عن مجاراة متطلبات الوقت المعاصر بإيجاد أحكام تحكم

[1] وقد سرد عدداً من الشواهد والنقول في استعمال هذه الكلمة. انظر: محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية ، ص 14 ـ 16.

[2] في كتابه الأحكام السلطانية ، ص241.

[3] في كتابه المسمى أيضاً الأحكام السلطانية ، ص 27 ـ 28.

[4] في فتاواه ، ج 5، ص 241.

الوقائع التي جدّت، وإما مجاراة للغرب واتباعاً له، وإما نتيجة فرض المستعمر لها، فارتبط في الأذهان مدلول سيئ للقوانين بأنها تلك الأحكام الموضوعة بمعزل تام عن أحكام الشريعة الإسلامية.

(ف12) ونظراً إلى حصر التشريع في المملكة العربية السعودية في مصدر واحد فقط هو شرع الله سبحانه وتعالى في كتابه وسُنّة رسوله صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم، فإن استخدام كلمة «تشريع» في معرض بيان السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية يجب أن تؤخذ بمدلول البناء على الأصول الشرعية واستنباط الأحكام التفصيلية من الأدلّة الشرعية، فأي عمل اجتهادي يتم وفقاً لذلك يُعدّ عملاً تشريعيّاً شرعيّاً، وهو ما يوجبه حسن السياسة، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تدوين أحكام ملزمة لتنظيم كثير من وجوه التعاملات والظواهر والسلوكيات الاجتماعية والسياسات الاقتصادية والمالية والتعليمية والصحية والأمنية والثقافية، وغيرها من مناشط الحياة العامة، وذلك بما لا يتعارض مع مصدر التشريع الوحيد (الشريعة الإسلامية).

(ف13) وهذا ما دعا عدداً من المهتمين إلى اعتبار تلك الأحكام المدوّنة (التنظيمات) أحكاماً تنفيذية؛ لأنها لتنفيذ شرع الله تعالى. جاء في كتاب الطرق الحكمية [(14)] : «... قال ابن عقيل: السياسة ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد، وإن لم يضعه الرسول ولا نزل به وحي، فإن أردت بقولك: لا سياسة إلا ما وافق الشرع، أي لم يخالف ما نطق به الشرع فصحيح، وإن أردت لا سياسة إلا ما نطق به الشرع فغلط وتغليط للصحابة ...».

(ف14) لذا كان اهتمام الدولة كبيراً بتعليم فن التنظيم والتقنين في إطار الشريعة الإسلامية، وذلك حينما صدر قرار مجلس الوزراء رقم 167 وتاريخ 1401/9/14هـ الذي نص في فقرته الرابعة على أن يتم تدريس الأنظمة في المعهد العالي للقضاء وفي كليات الشريعة.

المبحث الثالث: المملكة العربية السعودية

(ف15) يراد بهذا الاسم ذلك الكيان الكبير، بدءاً من أول بقعة بدأ فيها حكم الملك المؤسس للدولة السعودية في عهدها الثالث عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود (رحمه الله تعالى)، بدخول مدينة الرياض في عام 1319هـ مبتدئاً طريقه نحو استعادة حكم تعاقب عليه آباؤه وأجداده في عهدين سابقين، ثم امتد طريقه على فترات متتالية من الكفاح إلى أن وصل إلى ما وصل إليه بالحدود المستقرة حالياً، وتعددت الأسماء التي مر بها هذا الكيان تاريخياً، فمع بداية كفاح المؤسس كان يطلق عليه لقب الإمام، ويُطلق على مواقع نفوذه إمارة، ومع التوسع وانضواء منطقة نجد تحت لوائه أصبح يُطلق عليه لقب السلطان، وعلى المنطقة سلطنة نجد، وبعدما دخل الحجاز بايعه أهلها بالملك في يوم 1344/6/25هـ الموافق 1926/1/8م، وأصبح لقبه «ملك الحجاز وسلطان نجد وملحقاتها»[([1])]، وأصبحت الحجاز تحمل اسم المملكة الحجازية، أما منطقة نجد وملحقاتها فبقيت فترة على اسم «سلطنة نجد وملحقاتها»، وفي العام التالي نادى أهل نجد بعبدالعزيز ملكاً على نجد وملحقاتها؛ فأصبح لقبه «ملك الحجاز ونجد وملحقاتها»، وأصبح اسم السلطنة «المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها»، وأصدر بذلك الملك عبدالعزيز أمراً مؤرخاً في 1345/7/25هـ[([2])].

وفي 1351/5/17هـ الموافق 1932/9/18م، أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً وتاريخياً برقم 2716 بتوحيد البلاد في دولة واحدة موحدة باسم «المملكة العربية السعودية»، حيث قضى الأمر في مادته الأولى بأن يحوّل اسم «المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها» إلى اسم «المملكة العربية السعودية»، وأن يصبح لقب الملك «ملك المملكة العربية السعودية»، كما نصت المادة الثانية على أن يجري مفعول هذا التحويل من تاريخ إعلانه، ونصت المادة الرابعة على أن سائر النظامات والتعليمات والأوامر السابقة والصادرة من قبل الملك تظل نافذة المفعول بعد هذا التحويل[([3])].

---

[1] جريدة أم القرى ، العدد 55 بتاريخ 1344/6/30هـ الموافق 1926/1/15م.

[2] جريدة أم القرى ، العدد 121 بتاريخ 1345/10/6هـ الموافق 1927/4/8م.

[3] جريدة أم القرى ، العدد 406 بتاريخ 1351/5/22هـ الموافق 1932/9/23م.

لذا، فإن إطلاق كلمة «المملكة العربية السعودية» في هذا البحث تعني أي مرحلة من المراحل التي مرت بها، بغض النظر عن الاسم السائد حينها؛ لذا فإن كل ما يرد في الأنظمة والتعليمات من أسماء سابقة على توحيد المملكة يعتبر مدلولها متجاوزاً تاريخياً.

(ف16) وفي هذا العرض التاريخي المختصر جدّاً ما يعطي إشارة إلى كيفية نشوء السلطة العامة في المملكة العربية السعودية، حيث تضافرت في نشوئها عدة عوامل أولها وأهمها إعلان الملك عبدالعزيز تأسيس حكمه على الإسلام عقيدةً وشريعة، فدانت له الأقاليم بالبيعة على كتاب الله وسُنّة رسوله، يضاف بعد ذلك الموهبة الفطرية القيادية لديه، وهذه الموهبة تُعد من مصادر نشوء السلطة في كثير من المجتمعات، حيث تدين الجماعة لمن يتمتع بالتميز والقوة والتأثير؛ ميلاً منها إلى من يفرض الهيبة والمنعة بما يحمي حوزتها وكيانها وحقوقها وأمنها، ويمنع عدوان بعضها على بعض، كما يُضاف إلى موهبته انسلاله من أسرة حاكمة، وهذا الاعتبار يمثل أيضاً أسلوباً من أساليب نشوء السلطة في واقع كثير من المجتمعات، حيث يكتسب الخلف شرعية أو نفوذاً مستمداً من سلطة سلفه، وهذا الاعتبار للسلف لا تكاد تخلو منه المجتمعات، فهو وإن كان قوياً في الماضي، إلا أنه لا يزال مؤثراً في العصر الحديث، حتى إنه ملاحظ في الأنظمة الجمهورية، حيث إن الابن أو القريب يخلف أباه أو قريبه في رئاسة الدولة، بل يظهر في الترشيحات للسلطة في بعض المجتمعات التي تعتمد على الانتخابات الرئاسية (الديمقراطية)، حيث نسمع أن الخلف يترشح اعتماداً على سمعة سلفه، أو يتولى رئاسة الحزب بعده، أو يحوز مكاسب سياسية بالإرث من سلفه.

(ف17) ومن هذا يظهر أن كيان الإقليم (المملكة العربية السعودية) تشكل بالسلطة التي قامت به، فكانت هذه السلطة هي المؤسسة لهذا الكيان؛ ما يجعل قوام الكيان على المنهج الذي قامت عليه السلطة وانتظم به أمرها، وهو المنهج الحاكم على التنظيم كما سبق بيانه في المبحث السابق.

الفصل الثاني

بدء نشأة السلطة التنظيمية

(ف18) حينما بدأ الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود (رحمه الله) استعادة حكم أسلافه بالاستيلاء على مدينة الرياض في عام 1319هـ تتابع كفاحه في ضم بقية المناطق عدة سنوات، تُعد مرحلة تكوين للإقليم قبل تنظيمه؛ لذا لم تتهيأ الظروف للشروع في أي عمل تنظيمي، وكانت كل الجهود متوجهة إلى توحيد الأقاليم، وترسيخ الاستقرار، إضافة إلى أن الحاجة لم تستوجب إصدار تنظيمات لبساطة الحياة وجريانها على التقاليد السائدة. ولم تظهر ملامح للسلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، إلا بعد دخول الملك عبدالعزيز منطقة الحجاز التي كان لها اتصال بالعالم الخارجي، ويؤمّها المسلمون من مختلف أنحاء المعمورة، كما أنها منطقة عرفت التنظيم وعايشته طويلاً إبان حكم الخلافة العثمانية.

(ف19) وقد بادر الملك عبدالعزيز إلى تحديد شكل الحكم ومنهجه والنظام العام للبلاد، بمجرد دخوله الحجاز عندما أصدر أول بلاغ له في (1343/5/12هـ الموافق 1924/12/9م)، معلناً فيه أن «الأمر في البلاد المقدسة شورى بين المسلمين، وأن مصدر التشريعات والأحكام لا يكون إلا من الكتاب والسُنّة والفقه»[([1])]، وأعقبه ببلاغ آخر بتاريخ 1343/12/28هـ «أن الشريعة الإسلامية هي القانون العام الذي يجري العمل على ما وافقه في البلاد المقدسة، وأن السلف الصالح وأئمة المذاهب الأربعة

[1] جريدة أم القرى ، العدد 1 بتاريخ 1343/5/15هـ الموافق 1924/12/12م.

قدوتنا في السير على الطريق القويمة، وسيكون العلماء المحققون من الأمصار كلها هم المراجع لكل المسائل التي تحتاج إلى تمحيص ونظر ثاقب»[([1])]، كما جاء في بلاغ آخر: «يجب أن يكون السلطان الأول والمرجع للناس كافة الشريعة الإسلامية المطهَّرة»[([2])]، وهذا نص دُستوري يكشف عن طبيعة نظام الحكم ومنهجه في التنظيم، حيث يُبنى بصفة أساسية على مبدأ الشورى، وجرى تأكيده بصورة أكثر تفصيلاً في تعليمات أساسية للحكم، وبيان ذلك في مبحثين يتناول أولهما مجلس الشورى، ويتناول الثاني التعليمات الأساسية للحكم، ويعقبهما مبحث ثالث يتناول صورة للسلطة برزت خلال الفترة السابقة لتكوين أول مجلس للوزراء، وتتمثل هذه السلطة في مجلس الوكلاء. فينتظم هذا الفصل في ثلاثة مباحث:

ـ المبحث الأول : مجلس الشورى.

ـ المبحث الثاني : التعليمات الأساسية للحكم.

ـ المبحث الثالث : مجلس الوكلاء.

المبحث الأول: مجلس الشورى

(ف20) في ظل التوجّه الذي أعلنه الملك عبدالعزيز عند بداية دخوله الحجاز، حينما أعلن أن الأمر شورى بين المسلمين كما سبق ذكره في مقدمة هذا الفصل[([3])]. دعا الملك عبدالعزيز علماء مكة المُكرّمة وأعيانها وتجارها إلى تكوين مجلس يختارونه لإدارة مصالحهم العامة والنظر في شؤونهم[([4])]؛ فجرى في يوم 1343/7/9هـ انتخاب أول مجلس للشورى بواسطة المجلس البلدي تحت اسم «مجلس الشورى الأهلي»، وبلغ عدد المنتخبين أربعة عشر عضواً[([5])].

[1] جريدة أم القرى ، العدد 30 بتاريخ 1344/1/2هـ الموافق 1925/7/24م.

[2] جريدة أم القرى ، العدد 45 بتاريخ 1344/3/19هـ الموافق 1925/11/6م.

[3] الفقرة (19).

[4] جريدة أم القرى ، العدد 3 بتاريخ 1343/5/29هـ الموافق 1924/12/26م

[5] أعلن رئيس المجلس بياناً بذلك نشر في جريدة أم القرى ، العدد 10 بتاريخ 1343/7/19هـ الموافق 1925/2/13م.

ثم أُعيد تكوين المجلس تحت اسم «المجلس الأهلي» بعد تحديد طريقة انتخاب أعضائه، وبلغ عدد أعضائه خمسة عشر عضواً، وأُسندت إليه مهام تتعلق بتنظيم أمور البلدية، والنظر في موازنة دخلها ومصروفاتها، وتشكيل لجان دائمة لحل المشاكل الداخلية، وترتيب المحاكم الشرعية، وشؤون الأوقاف، والنظر في حفظ الأمن وترتيب الشرطة اللازمة لذلك، والتعليم، وتطوير التجارة والبريد والبرق[([1])].

وفي تاريخ 1345/2/21هـ (الموافق 1926/9/29م)، صدرت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية التي سيأتي تفصيل القول فيها في المبحث التالي، وتضمنت هذه التعليمات في الفصل الرابع منها أحكاماً خاصة بتشكيل مجلس الشورى في المواد من الثامنة والعشرين إلى السابعة والثلاثين، فنصت تلك المواد على تأليف المجلس من النائب العام (نائب الملك في الحجاز) ومستشاريه، وستة أعضاء يعينهم الملك لمدة سنة، وحددت اختصاصات المجلس بالنظر في الأمور والمسائل التي تعرض عليه من النيابة العامة، وإجراء التدقيق والبحث بشأنها، وأن نصاب اتخاذ القرارات بأكثرية الآراء، ولا تكون نافذة إلا بعد أن تعرضها النيابة العامة على الملك ويوافق عليها، وانعقاد المجلس مرة كل أسبوع على الأقل برئاسة النائب العام أو أحد مستشاريه.

(ف21) ثم أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً في غرَّة محرم من عام 1346هـ بتكوين لجنة للتفتيش والإصلاح؛ لتقوم بدراسة التشكيلات الحكومية، فأعدت تقريراً صدر في أثره أمر ملكي بتاريخ 1346/1/7هـ[([2])] بحل مجلس الشورى.

(ف22) وقد أعقب هذا الحل صدور أمر ملكي آخر بتاريخ 1346/1/9هـ[([3])] بالموافقة على نظام مجلس الشورى؛ ليحل محل القسم الخاص بمجلس الشورى من القسم الرابع من التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، حسبما قضت به المادة الخامسة عشرة منه، وبموجب هذا

[1] جريدة أم القرى ، العدد 31 بتاريخ 1344/1/9هـ الموافق 1925/9/1م.

[2] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 134 بتاريخ 1346/1/8هـ الموافق 1927/7/8م.

[3] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 135 بتاريخ 1346/1/15هـ الموافق 1927/7/15م.

النظام يتألف المجلس من ثمانية أعضاء تنتخبهم الحكومة، ورئاسة المجلس هي للنائب العام، وأجازت له المادة الثالثة أن يحضر معه أحد مستشاريه للجلسات من دون أن يكون للمستشار رأي في المناقشات، وفي حالة غياب الرئيس يرأس المجلس إما معاونه وإما أحد مستشاريه.

وحددت المادة الخامسة شروط العضوية، وأوجبت المادة السادسة من هذا النظام على الحكومة عرض الأعمال التالية على المجلس وهي:

1 ـ موازنات دوائر الحكومة والبلديات وموازنة عين زبيدة.

2 ـ الرخص للشروع في عمل مشاريع اقتصادية وعمرانية.

3 ـ الامتيازات والمشاريع المالية والاقتصادية.

4 ـ نزع الملكية للمنفعة العامة.

5 ـ سن القوانين والأنظمة.

6 ـ الزيادات التي تضاف على موازنات الدوائر في بحر السنة.

7 ـ النفقات العارضة التي تفرض لدوائر الحكومة في بحر السنة إذا زاد المطلوب على مئة جنيه.

8 ـ قرارات استخدام الموظفين الأجانب.

9 ـ العقود مع الشركات أو التجار لشراء أو بيع لوازم دوائر الحكومة إذا زاد المبلغ على مئتي جنيه.

قسّمت المادة السابعة المجلس إلى لجنتين، تتولّى كل واحدة منهما دراسة المعاملات التي يُحيلها إليها سكرتير المجلس وتُبدي رأيها فيها، ثم تتبادل اللجنتان الأوراق التي في يد كل واحدة، وتدرس الواحدة ما كان بيد الأخرى، ثم تعرض النتيجة في جلسة عامة من جلسات المجلس لاتخاذ قراره النهائي.

وحددت المادة الثامنة نصاب الحضور اللازم بأربعة أعضاء مع الرئيس، وحددت نصاب اتخاذ القرارات بثلثي الأصوات.

وحددت المادة التاسعة اجتماعات المجلس بمرتين في الأسبوع، مع

إمكان أن يجتمع أكثر من ذلك بناءً على دعوة من رئيسه كلما دعت الحاجة، ويمكن لكل من اللجنتين أن تجتمعا في غير أوقات الاجتماع المعينة للمجلس.

ويمكن للمجلس بمقتضى المادة العاشرة أن يلفت نظر الحكومة إلى أي خطأ وقع في تطبيق القوانين والأنظمة.

وفي ما يتعلق باختصاصات المجلس في سن القوانين والأنظمة المنصوص عليها في الفقرة (5) من المادة السادسة من نظام المجلس، إذ نصت المادة الحادية عشرة على أنه إذا عرضت الحكومة مشروعاً على المجلس فرفضه أو عدّل فيه تعديلاً لم توافق عليه الحكومة فللنائب العام ـ الذي هو نفسه رئيس مجلس الشورى ـ أن يُعيد المشروع إلى المجلس مع ملاحظات كافية لإقناعه بصواب رأي الحكومة وتغيير المجلس لقراره، فإن رفض المجلس ثانية وأصر على تعديله السابق، يكون القول الفصل لأمر الملك. وللمجلس أن يراجع الملك بواسطة رئيسه لأجل التصديق على مشروعٍ قرره المجلس ومضى عليه شهر من غير صدور إرادة الملك بالموافقة عليه، وأوجبت المادة الثانية عشرة أن تتم دعوة رئيس الدائرة ذي العلاقة، حينما يبحث المجلس في مسألة لها علاقة بدائرته. وبيّنت مهام أمين المجلس، وجعلت المادة الرابعة عشرة للملك حق حل المجلس وتغيير أعضائه أو عزلهم.

(ف23) ولم يمضِ على هذا النظام زمن طويل، حتى أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً في عام 1347هـ بالموافقة على نظام آخر لمجلس الشورى[([1])]، تضمن قليلاً من التعديلات والإضافات من أهمها ما يأتي:

1 ـ أن المجلس يتألف من العدد الذي تصدر به الإرادة الملكية تحت رئاسة النائب العام.

2 ـ أصبح لرئيس المجلس نائب دائم يُعيّنه الملك، ونائب ثانٍ ينتخبه المجلس ويقوم مقام النائب الأول في أثناء غيابه.

3 ـ أصبحت مدة العضوية سنتين.

[1] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 186 بتاريخ 1347/1/25هـ الموافق 1928/7/12م.

4 ـ أصبحت جلسات المجلس يومية.

5 ـ أصبح نصاب الحضور مشروطاً بثلثي الأعضاء والرئيس.

6 ـ أصبح النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس أكثرية الأعضاء الحاضرين.

فيما عدا ذلك ليس في هذا النظام تعديلات مهمة على النظام الذي سبقه وخصوصاً في ما يتعلق بالاختصاصات، حيث بقيت كما هي.

(ف24) ومن خلال المهام الموكولة للمجلس يتضح أنه كان يقوم بدور تنظيمي ودور رقابي بارزين، إضافة إلى مهام تنفيذية تأخذ طابع الأهمية بالنظر إلى حالة البلاد حينها، ومتطلّبات التنمية والأداء الإداري.

فالدور التنظيمي بارز من خلال اختصاصه بسن الأنظمة والقوانين، وهو دورٌ يكون فيه للمجلس قوة في موضوع النظام أو القانون، بحيث إذا لم يتفق فيه مع الحكومة فإنه يُعاد عرضه عليه مع الملاحظات عليه، وإن لم يقتنع فالقول الفصل فيه للملك، وللمجلس مراجعة الملك لأجل الموافقة على مشروعٍ قرره المجلس ومضى عليه شهر من دون اعتماده من الملك.

أما الدور الرقابي فواضح من قيامه بعرض الموازنات للدوائر الحكومية والبلديات، وإقراره الزيادات التي تطرأ على الموازنات، وللنفقات الطارئة. وحقه في لفت نظر الحكومة إلى أي خطأ يشوب أداءها وتطبيقها الأنظمة.

وأما سلطاته التنفيذية فتتضح من خلال نظره في التراخيص للمشاريع الاقتصادية والعمرانية والامتيازات والمشاريع المالية والاقتصادية ونزع الملكية للمنفعة العامة، وقرارات استخدام الموظفين الأجانب، والعقود الحكومية، وهو دور تظهر فيه الرقابة والإشراف المباشران على الأعمال التنفيذية.

(ف25) وبقي المجلس يتألف من العدد الذي تصدر به الإرادة الملكية عند تجديد دورته، وقد بلغ عدد أعضائه في عام 1372هـ (1952م) عشرين عضواً[([1])]. وفي عام 1375هـ (1955م) بلغ عدد أعضائه خمسة وعشرين

[1] جريدة أم القرى ، العدد 1439 بتاريخ 1372/1/17هـ الموافق 1952/11/21م.

عضواً[([1])]، وعقب ذلك كانت الأوامر تصدر بإحالة بعض أعضائه إلى التقاعد ونقل بعضهم الآخر إلى وزارات ومصالح الدولة، من دون أن يُعيّن بدلاً منهم، أو ممن يتوفى منهم أعضاء جدد[([2])].

المبحث الثاني: التعليمات الأساسية للحكم

(ف26) بعد مبايعة أهل الحجاز للملك عبدالعزيز في شهر جمادى الآخرة عام 1344هـ أمر بتكوين هيئة تأسيسية من ثمانية أعضاء تم انتخابهم بالاقتراع السري من ممثلين عن مدن الحجاز كلها، وأضاف إليهم الملك خمسة أعضاء آخرين، وعين لها رئيساً، وذلك لوضع تنظيم للحكم.

(ف27) خلال سبعة أشهر من تكوينها، تم وضع التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، وصدرت موافقة الملك عليها بتاريخ 1345/2/21هـ الموافق 1926/8/30م[([3])].

وهي تتكون من تسعة أقسام تنظم السلطات كلها في المملكة الحجازية حينها تنظيماً تفصيلياً، نعرضه بشكل مجمل في ما يأتي:

القسم الأول عنوانه: «المملكة، شكل الدولة، العاصمة، اللغة الرسمية»، ويحوي المواد من الأولى إلى الرابعة، ومما جاء في مادته الثانية أن الدولة العربية الحجازية دولة ملكية شورية إسلامية مستقلة في داخليتها وخارجيتها.

و القسم الثاني عنوانه: «إدارة المملكة، الأحكام، النيابة العامة، مسؤولية الإدارة»، ويحوي المواد من الخامسة إلى الثامنة، ومن أهم ما جاءت به المادة الخامسة: جعل مقاليد الإدارة كلها بيد الملك متقيداً

[1] جريدة أم القرى ، العدد 1586 بتاريخ 1375/2/26هـ الموافق 1955/10/14م.

[2] أعد الدكتور عبدالرحمن بن علي الزهراني دراسة عن مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية ، بهذا العنوان طبعت في عام 1419هـ/1999م، من مطبوعات مجلس الشورى. وتضمنت رصداً وتوثيقاً لمسيرة مجالس الشورى منذ بدء مسيرتها إلى حين تاريخ إعداد هذه الدراسة.

[3] نشرت في جريدة أم القرى ، العدد 90 بتاريخ 1345/2/27هـ الموافق 1926/9/2م، والعدد 91 بتاريخ 1345/3/3هـ الموافق 1926/9/10م. وتناولها بشيء من الشرح الأستاذ محمد توفيق صادق في بحثه تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية من مطبوعات معهد الإدارة العامة، ص 31 وما بعدها.

بأحكام الشرع الحنيف، وله نائب على الحجاز يرتبط به مديرون تنفيذيون مسؤولون أمام النائب العام، الذي هو بدوره مسؤول أمام الملك.

و القسم الثالث عنوانه: «أمور المملكة الحجازية»، ويحوي المواد من التاسعة إلى السابعة والعشرين، حيث تنظم على نحو مفصل أمور المملكة كلها، سواء ما كان منها شرعياً، أو داخلياً، أو خارجياً، أو مالياً، أو تعليمياً، أو عسكرياً.

و القسم الرابع عنوانه: «المجالس»، وهي:

مجلس الشورى، ومجلس المدينة، ومجلس جدة، ومجلس النواحي، ومجالس القرى والقبائل، حيث تناولتها التعليمات بالتفصيل في المواد الثامنة والعشرين إلى الثانية والأربعين. وسبقت الإشارة إلى ما يخص مجلس الشورى من هذه التعليمات في المبحث الأول[([1])].

و القسم الخامس عنوانه: «ديوان المحاسبات»، وهو جهة الرقابة المالية على الواردات والمصروفات الحكومية وجريانها وفق الأنظمة والتعليمات، وهو مذكور في المواد من الثالثة والأربعين إلى الخامسة والأربعين.

و القسم السادس عنوانه: «المفتشية العامة»، وهي الجهة المُكلّفة إجراء المراقبة والتفتيش على عموم الدوائر والمعاملات الرسمية؛ لتأمين حُسن جريان الأمور وانتظامها، وهي منظمة في المواد من السادسة والأربعين إلى الخامسة والخمسين.

و القسم السابع عنوانه: «المأمورون»، ويقصد بهم الموظفون العموميون، حيث نظمت التعليمات شؤونهم في المواد من السادسة والخمسين إلى الواحدة والستين.

و القسم الثامن عنوانه: «المجالس العمومية البلدية»، حيث نصّت التعليمات الأساسية على أن يشكل في بلدية العاصمة وفي كل من بلدتي المدينة وجدّة مجلس يُسمى «المجلس العمومي البلدي»، وهي منظمة في المواد من الثانية والستين إلى السادسة والسبعين.

[1] الفقرة (20).

و القسم التاسع عنوانه: «لجان الإدارة للبلديات»، ونصّت التعليمات على أن: «تشكل في كل دائرة من دوائر البلديات تحت رئاسة أمينها لجنة مؤلفة من مديري شعباتها المختلفة»، حسبما هو موضّح في المواد من السابعة والسبعين إلى التاسعة والسبعين.

(ف28) ومما يستحق الملاحظة الطريقة التي تم بها إعداد هذه التعليمات الأساسية، حيث تمت عن طريق هيئة تأسيسية، معظم أعضائها منتخبون بالاقتراع السري، وبعضهم الآخر معينون من قِبل الملك.

المبحث الثالث: مجلس الوكلاء

(ف29) كان من بين المقترحات التي تقدّمت بها لجنة التفتيش والإصلاح المُشكّلة في بداية عام 1346هـ التي تقدَّم ذكرُها في أول المبحث الأول من هذا الفصل[([1])]، اقتراحها بتأليف «مجلس تنفيذي» من رؤساء الدوائر الحكومية تكون مهمته مساعدة النائب العام للقيام بواجباته ومسؤولياته، فصدرت موافقة الملك في 1350/8/19هـ على نظام لمجلس الوكلاء[([2])]، نص في مادته الأولى على أن يتألف من رئيس المجلس ووكيل الخارجية ووكيل المالية ووكيل الشورى، ونصت المادة الثانية على أن رئيس مجلس الوكلاء يصبح في غياب الملك وبحكم وظيفته نائباً عاماً للملك، ويفهم من هذا النص أن مجلس الوكلاء يمثل الجهاز المساعد للنائب في تأدية مهامه ومسؤولياته، ويمكن اعتباره الصورة الأولى لتشكيل السلطة التنفيذية التي تجمع إليها اختصاصات تنظيمية قبل أن تتطور هذه الصورة لتتشكل في مجلس الوزراء.

ونصت المادة الخامسة على أن يستمد مجلس الوكلاء سلطته من الملك، والوكلاء مسؤولون بالتضامن أمامه عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول أيضاً عن أعمال جهته.

ونصت المادة السادسة على أن قرارات مجلس الوكلاء تؤخذ

[1] الفقرة (21).

[2] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 370 بتاريخ 1350/9/7هـ الموافق 1932/1/15م.

بالأكثرية، ولأجل إنفاذ أي قرار كان يتعين أن يكون موقّعاً عليه من الأكثرية بمن فيها الوكيل الذي يختص ذلك القرار به.

ونصت المادة السابعة على أنه في حالة حصول خلاف بين الوكلاء على أمر ما، أو حصول اعتراض على قرار صادر بالأكثرية فلرئيس المجلس ـ متى كان متولياً النيابة العامة إذا كان الموضوع في أمر خطِر ـ أن يأمر بإنفاذ ذلك القرار على مسؤوليته، وإذا كان في أمر يحتمل التأجيل لمراجعة الملك فعليه أن يؤجل إنفاذه إلى أن يراجع الملك لاستصدار أمره.

وأعطت المادة الثامنة للوكلاء أن يستفسروا من بعضهم، وأن يطلبوا تقديم بيان كتابي عما عمله زملاؤهم في شأن قرار سابق معهود بإنفاذه إلى أولئك الزملاء أو إلى أحدهم، وعلى الزميل المسؤول أن يقدم ذلك البيان حين طلبه، وفي حالة رفضه ذلك وتعذر التوفيق بين السائل والمسؤول، يرفع الأمر إلى الملك لإخلاء السائلين عن المسؤولية.

ونصت المادة التاسعة على أن رئيس المجلس هو الواسطة لإصدار الأوامر الملكية إلى دوائر الحكومة والوكالات، وهو مرجع تلك الدوائر في معاملاتها الرسمية.

ونصت المادة العاشرة على أنه إذا بدا لأحد الوكلاء أو لأي رئيس آخر أو لأي مرؤوس كان أمر جديد فيه جلب منفعة أو دفع مضرة، وكان ذلك غير مقيد بأنظمة الحكومة ولم يوضع له نص أو تدبير بموجب تلك الأنظمة؛ فعليه أن يُبيّن ذلك كتابة إلى رئيس المجلس؛ كي يتمكّن من النظر فيه، وتوضع عليه الملاحظات اللازمة، ثم يرفع ذلك الأمر مع الملاحظات إلى الملك كي يصدر أمره بما يتبع في شأنه.

ونصت المادة الحادية عشرة على أنه إذا صدر أمر من رئيس المجلس على أحد الوكلاء لأجل إنفاذ أمر لم يكن له نص نظامي في الأنظمة الموضوعة، أو لم يكن صدر به قرار من المجلس، أو كان مما صدر به قرار المجلس، ولكن الوكيل المسؤول عن تطبيقه مخالف للقرار أو معترض عليه؛ فعلى الوكيل المعترض تنفيذ ذلك الأمر فوراً إذا كان خطياً ومستنداً إلى أمر ملكي مشاراً به إلى تاريخه ورقمه، أو رفع الأمر إلى الملك، إذا لم يكن مبيّناً فيه الأمر الملكي المستند إليه.

ونصت المادة السادسة عشرة على أن رئيس المجلس هو المرجع الذي تراجعه الجهات الآتية:

1 ـ الديوان الملكي.

2 ـ الخارجية.

3 ـ المالية.

4 ـ العسكرية.

5 ـ الشورى.

6 ـ الداخلية.

7 ـ رئاسة القضاة.

8 ـ أمراء الملحقات.

أما الدوائر الأخرى بخلاف هذه؛ فكل دائرة تراجع الدائرة المربوطة بها، والدائرة الرئيسة هي التي تراجع رئاسة المجلس.

(ف30) وظاهر من النصوص المتقدمة أن مجلس الوكلاء أشبه بكونه مجلس وزراء يمارس دوراً إشرافياً ورقابياً وتنسيقياً في ما بين الأجهزة التنفيذية، وله دور تنظيمي يُمارسه مع مجلس الشورى الذي يرتبط معه برئيس واحد هو النائب العام للملك (الأمير فيصل بن عبدالعزيز آنذاك) (رحمه الله تعالى)، لكن لمجلس الشورى اجتماعاته التي يتخذ فيها قراراته. وقد يجتمعان في عمل واحد لاعتبار خاص بالموضوع، وذلك كما في القرار الصادر عن المجلسين معاً بمبايعة الأمير سعود ولياً للعهد[([1])].

[1] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 440 بتاريخ 1352/1/24هـ.

الفصل الثالث

إنشاء مجلس الوزراء

(ف31) استمر مجلس الوكلاء في ممارسة مهامه إلى أول عام 1373هـ حينما أصدر الملك عبدالعزيز أمره رقم 4288/1/9/5 وتاريخ 1373/2/1هـ بتشكيل أول مجلس للوزراء يضم جميع وزراء الدولة المكلفين بأوامر ملكية لإدارة شؤون الوزارات المعهودة إليهم للنظر في شؤون الدولة كلها خارجية أكانت أم داخلية، ويقرر بشأنها ما يراه موافقاً لمصلحة البلاد، وعرضه على الملك للتصديق عليه[([1])]، وقد عيّن الملك عبدالعزيز ابنه الملك سعود (رحمه الله) رئيساً لهذا المجلس، إلا أن الملك عبدالعزيز (رحمه الله) توفي بعد شهر من إنشاء المجلس.

(ف32) وبعد أشهر عدة، وفي 1373/7/12هـ صدر نظام لمجلس الوزراء[([2])] بصورة أكثر شمولاً وتفصيلاً[([3])]، وخصص النظام الباب الأول المحتوي على ست مواد لبيان تأليف المجلس وعضويته، فنصّت مادته الأولى على أن يكون المجلس برئاسة الملك، وينوب عنه في حالة غيابه،

[1] أم القرى ، العدد 1485 بتاريخ 1373/2/8هـ الموافق 1953/10/16م.

[2] للدكتور أمين ساعاتي دراسة تاريخية عن مجلس الوزراء بمناسبة المئوية ، وتناول فيه التشكيلات الوزارية في مختلف العهود. وأيضاً للدكتور عيد مسعود الجهني بحث مطبوع عام 1404هـ بعنوان مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة . كما تناول هذه المرحلة بعرض تاريخي مفصل ومتميز الدكتور عبد الرحمن بن عبد العزيز الشلهوب في كتابه النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن (الرياض: مكتبة الشقري، 1419هـ/1999م)، ص 193 وما بعدها.

[3] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 1508 بتاريخ 1373/7/21هـ الموافق 1954/3/26م

نائبه، وليّ العهد، وهذا النص يشعر بأنه يوجد نائب لرئيس مجلس الوزراء، وهو ما أكدته المادة الخامسة.

المادة الثانية نصّت على أن المجلس مكون من:

أ ـ الوزراء العاملين المعينين بأمر ملكي.

ب ـ مستشاري الملك الذين يعينون بأمر ملكي أعضاء عاملين في مجلس الوزراء وزراء للملك.

جـ الذين يرى الملك حضورهم مجلس الوزراء. وقد أشكل عليّ وضع هذه الفئة ضمن تشكيل المجلس؛ فهل هؤلاء بحضورهم يُعدّون أعضاء في المجلس، لهم حق المناقشة والتصويت، أم يقتصر دورهم على المساهمة في المناقشة والمشورة من دون أن يكون لهم حق التصويت، والأخير هو الظاهر حتى إن عدوا ضمن التكوين مع من قبلهم، فلعل تعدادهم إنما هو بغرض تمكينهم من الحضور، علماً بأن المادة الرابعة سمحت لمجلس الوزراء بأن يدعو إلى حضور جلساته أي موظف عن طريق مرجعه في موضوع معروض على المجلس، ولا يكون له حق الاقتراع (أي التصويت).

وقيّدت المادة الثالثة الإنابة عن الوزير في مجلس الوزراء أو في شؤون وزارته بأنها لا تكون إلا لوزير آخر وبأمر ملكي.

وقررت المادة الخامسة مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء أمام الملك، ومسؤوليته أمام الملك وأمام مجلس الوزراء.

كما أن تعيين الوزراء يتم بأمر ملكي، فإن إقالة أي منهم أو قبول استقالته تتم بأمر ملكي، كما قررته المادة السادسة.

وخُصص الباب الثاني من النظام بكامله لبيان اختصاصات مجلس الوزراء في المادة السابعة التي يتكوّن منها هذا الباب، وهذه الاختصاصات هي في أكثرها تنفيذية وتختلط بها اختصاصات تنظيمية، وهذه الاختصاصات كما حددتها المادة السابعة هي الموافقة على ما يأتي:

1 ـ الميزانية السنوية، والتصديق على الحساب الختامي للدولة، وفتح الاعتمادات الجديدة.

2 ـ المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والإذن لوزير الخارجية بتوقيعها.

3 ـ عقود الامتياز والاحتكار التي تمنح للأفراد أو الشركات.

4 ـ كل عقد أو إجراء أو التزام ترى الوزارة أن الضرورة تدعو إلى استثنائه من الأنظمة المقررة.

5 ـ تكوين الشركات المساهمة، والتراخيص للشركات الأجنبية بالعمل في المملكة.

6 ـ الصلح في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها إذا ترتب عليه عبء مالي على الخزينة، أو التنازل عن المبلغ المطلوب للدولة.

7 ـ تعيين وفصل مديري المصالح، وكذلك الموظفين الذين يشغلون المرتبة الرابعة فما فوقها (وذلك وفق سلم الوظائف القديم).

8 ـ إنشاء وظائف أو مراتب أو درجات جديدة لم تُدرَج بالميزانية.

9 ـ جميع عقود استخدام الأجانب.

10 ـ قبول الهبات المشروطة، والتصرف في أموال الدولة بالهبة أو البيع أو البدل أو الإيجار.

وجاء في آخرها: «وينظر مجلس الوزراء في المسائل التي يقرر رئيس المجلس، أو المجلس طلبها من المرجع المختص؛ لبحثها أو الفصل فيها، كما ينظر في الأنظمة التي يضعها مجلس الشورى أو الدوائر المختصة لإقرارها أو تعديلها أو رفضها».

يُفهَم من هذا النص أن مجلس الشورى ظل يُمارس دوره في ظل هذا النظام، ولكن تحت رقابة مجلس الوزراء الذي ينظر في قراراته؛ لإقرارها أو تعديلها أو رفضها؛ ما يعني أن دور مجلس الشورى بدأ يتوارى خلف مجلس الوزراء[([1])].

[1] من الشواهد على ممارسة مجلس الشورى دوره بعد صدور نظام مجلس الوزراء المشار إليه قراره رقم 114 وتاريخ 1374/11/5هـ الذي حدد السن المشترطة لقبول طلبات التجنس بثمانية عشر عاماً.

وخُصّص الباب الثالث من النظام لإجراءات عمل المجلس؛ فنصت المادة الثامنة على أن اجتماع المجلس يكون صحيحاً إذا حضره ثلثا أعضائه، واشترط لصحة قراراته صدورها بأغلبية الحاضرين، واشترطت لنفاذها تصديق الملك عليها.

وأوجبت المادة التاسعة حضور الوزير المعني أو من ينوب عنه، عند مناقشة موضوع خاص بأعمال وزارته، إلا إذا دعت الضرورة إلى مناقشة الموضوع في غيبته ومن ينوب عنه.

وقننت المادة العاشرة اجتماعات المجلس بأنها مرة كل شهر، لكن يجوز عقد اجتماعات استثنائية بأمر الملك إذا دعت الضرورة لذلك.

وجعلت المادة الحادية عشرة مداولات المجلس سرية، وأما قراراته فعلنية إلا ما ينص على أنها سرية.

وتناولت المادتان الثانية عشرة والثالثة عشرة إعداد جدول أعمال المجلس وعرضه.

وحددت المادتان الرابعة عشرة صلاحيات الرئيس في إدارة الجلسة.

وأجازت المادة الخامسة عشرة لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً فرعية من بين أعضائه أو من غيرهم؛ لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله.

وأوجبت المادة السادسة عشرة تلخيص مناقشات الأعضاء وتدوينها في مضابط، وأما القرارات فتدوّن حرفياً.

وأما الباب الرابع من النظام المحتوي على المادتين السابعة عشرة والثامنة عشرة فمخصص لبيان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فهو الذي يوقّع قرارات المجلس ويُبلّغها الجهات المتخصصة، وله الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة، والإشراف على تنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية والقوانين والقرارات التي يصدرها مجلس الوزراء، والإشراف على تنفيذ الميزانية بواسطة مراقبة حسابات الدولة، كما أن له إصدار القرارات والتعليمات واللوائح اللازمة لتنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية والقوانين والقرارات التي يوافق عليها مجلس الوزراء ويصدّق عليها الملك.

ونص الباب الخامس الأخير من النظام في المادة التاسعة عشرة على تكوين ديوان للمجلس وشعبه الآتية:

أ ـ الأمانة العامة.

ب ـ مُراقبة حسابات الدولة.

جـ خبراء فنيون (شعبة الخبراء).

د ـ ديوان المظالم.

(ف33) ونص على أن يتم تنظيمها بأمر ملكي، وفعلاً في اليوم نفسه الذي صدر فيه نظام المجلس (1373/7/12هـ)، وفي العدد نفسه من الجريدة الرسمية (أم القرى)[(1)] الذي نشر فيه صدر ونشر نظام شعب مجلس الوزراء منظماً في الباب الأول منه الأمانة العامة (المواد 1 ـ 5)، وفي الباب الثاني مراقبة حسابات الدولة (المواد 6 ـ 10)، وفي الباب الثالث شعبة الخبراء (المواد 11 ـ 16)، وفي الباب الرابع ديوان المظالم (المواد 17 ـ 24)[(2)].

(ف34) وفي 1377/9/2هـ صدر مرسوم ملكي يقضي بإعادة النظر في نظام مجلس الوزراء الصادر في عام 1373هـ المذكور آنفاً، وبناءً عليه صدر المرسوم الملكي رقم (38) وتاريخ 1377/10/22هـ بنظام جديد لمجلس الوزراء يمثل مرحلة ظاهرة في الجمع بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية في جهة واحدة امتزجت فيها كل منهما بالأخرى على نحو تزيد به عما قبلها من مراحل، وبهتت معالم الفصل بين السلطتين والتمايز بينهما

[1] جريدة أم القرى ،العدد 1508 بتاريخ 1373/7/21هـ الموافق 1954/3/26م.

[2] عدّل ذلك في ما يخص ديوان المظالم بصدور نظام خاص به بموجب المرسوم الملكي رقم8759/13/2 وتاريخ 1374/9/17هـ ونص في مادته الأولى أن يكون ديوان المظالم مستقلاً وله رئيس بمرتبة وزير ويرتبط بالملك، ثم أُلغي هذا النظام بنظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ. أما مراقبة حسابات الدولة فيقوم بها ديوان المراقبة العامة بموجب نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1391/2/11هـ. وأما شعب المجلس الأخرى (ديوان الرئاسة، والأمانة العامة، وشعبة الخبراء) فاستمرت ضمن تشكيلات مجلس الوزراء بحسب نظامه الجديد الصادر عام 1414هـ على ما سيأتي بيانه مفصلاً عن اختصاصات هذه الشعب وإجراءات عملها، عند الحديث عن نظام مجلس الوزراء الجديد في الفصل الثالث من الباب الثاني.

إلى الحد الذي غاب معه مبدأ الفصل بين السلطات، وبما أن هذه المرحلة امتدت حتى المرحلة الحالية؛ فإن آثارها لا تزال ظاهرة على الساحة التنظيمية، بل إن التأثر بها لا يزال ملحوظاً في بعض خطوات العمل التنظيمي، وهذا يدعو إلى شيء من التفصيل في عرض هذه المرحلة، بقدر ما يكشف عن منشأ الآثار التي لا تزال ملحوظة في المرحلة الحالية.

واستعراضاً لهذا النظام فقد جاء في أول مواده تسميته[(1)].

جاءت المادة الثانية بتحديد مقر المجلس بأنه في العاصمة (الرياض)، مع جواز عقد جلساته في جهة أخرى في المملكة، وهو ما جرت عليه العادة الحكومية حيث يعقد في فصل الصيف في المنطقة الغربية، وبالأخص في مدينة الطائف كثيراً، وأخيراً في مدينة جدة.

وجاءت المادة الثالثة بتحديد شروط العضوية باشتراط أن يكون العضو سعودياً، وخالياً من المانع وهو سوء السمعة أو الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالدين والشرف.

وأوجبت المادة الرابعة على من يُعيّن عضواً أن يؤدي القسم المنصوص عليه فيها قبل أن يباشر أعماله ومهامه، وذلك بغرض تحميله الأمانة واستشعار أهميتها وعظم مسؤوليتها. وهي لم تُصرّح بمن يؤدي أمامه اليمين، لكنه من المفهوم أنه الملك الذي يملك تعيينهم، كما سيأتي في المادة الحادية عشرة.

ومنعت المادة الخامسة العضو من الجمع بين العضوية وأي وظيفة حكومية أخرى، إلا إذا دعت إلى ذلك ضرورة يُقدّرها رئيس مجلس الوزراء؛ وذلك ضماناً للتفرغ لأعمال الوزارة ومهامها وتأديتها بحيادية.

[1] وهذا أسلوب كثر في الأنظمة في زمن مضى، لكنه من ناحية صياغية لا تظهر له حاجة؛ لأنه لا يضيف معنى أو حكماً إلى النظام، حيث إن تسميته تأتي في عنوانه أو في المرسوم أو الأداة التي يصدر بها؛ ولذلك عُدل عنه إلا في الأنظمة التي تنشئ هيئات أو مؤسسات أو شركات أو أي كيان قانوني تكون له شخصية معنوية مستقلة، حيث ينص في مادته الأولى على تسمية ذلك الكيان؛ لأن هذه التسمية تكون لها قيمة قانونية من حيث إنها تحدد الاسم الذي يخاطب به هذا الكيان وتصدر به ميزانيته وتثبت به ملكياته وحقوقه والتزاماته، ويدوّن على مطبوعاته وقراراته وغير ذلك من أغراض تستوجب استخدام اسم محدد لهذا الكيان، بحيث لا يختلط بغيره.

وحظّرت المادة السادسة على عضو المجلس طيلة تولّيه العضوية أن يشتري أو يستأجر مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام أيّاً من أملاك الدولة، وكذلك حظرت عليها تلك المادة بيع أو إيجار أي شيء من أملاكه إلى الحكومة، ومنعته من مزاولة أي عمل تجاري أو مالي أو قبول العضوية لمجلس إدارة أي شركة، وذلك من مقتضيات أداء العمل بالأمانة والإخلاص وفق ما أقسم عليه، وحتى لا يتعرض أو يُتّهم بسوء استخدام سلطاته في تحقيق منافع أو مصالح خاصة.

وبيّنت المادة السابعة هيئة المجلس ورئاسته، وأن اجتماعاته يتم عقدها برئاسة رئيس مجلس الوزراء ـ الذي لم يكن الملك حينها ـ أو برئاسة نائبه، ثم عدّلت هذه المادة بالمرسوم الملكي رقم 14 وتاريخ 1384/7/14هـ بحيث أصبح نصها: «مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها جلالة الملك، وتعقد اجتماعاته برئاسة جلالته أو نائب رئيس مجلس الوزراء. وتصبح قراراته نهائية بعد تصديق جلالة الملك عليها».

وتبعاً لتعديل المادة السابعة، عُدّلت المادة الثامنة بالمرسوم نفسه بحيث أصبح نصها: «يتم تعيين أعضاء المجلس وإعفاؤهم من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي، ويكون جميع أعضاء المجلس مسؤولين عن أعمالهم أمام جلالة الملك».

وبحكم ارتباط الوزراء برئيسهم؛ فإن الوزير ـ حسبما نصّت عليه المادة التاسعة ـ يُعتبر الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته، ويمارس أعماله وفق أحكام هذا النظام والنظام الداخلي لوزارته، حيث نصت المادة الثامنة والأربعون على إصدار نظام داخلي لكل وزارة.

وبحسب المادة العاشرة فإن النيابة عن الوزير لا تكون إلا لوزير آخر بموجب أمر ملكي، يصدر بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وحددت المادة الحادية عشرة من يتألف منهم مجلس الوزراء وهم:

أ ـ رئيس مجلس الوزراء.

ب ـ النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، ونواب رئيس مجلس الوزراء الذين يُعيّنون بأمر ملكي، بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء

(وهذا نصها بعد أن تم تعديلها بالمرسوم الملكي رقم م/20 وتاريخ 1395/3/17هـ).

جـ الوزراء العاملون الذين يُعيّنون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

د ـ وزراء الدولة الذين يُعيّنون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

هـ مستشارو الملك الذين يُعيّنون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وقصرت المادة الثانية عشرة حق حضور اجتماعات المجلس على أعضائه فحسب، ويحضرها الأمين العام للمجلس بحكم عمله، لكنها أجازت بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة مجلس الوزراء، السماح لأحد الموظفين أو الخبراء بحضور جلسات المجلس؛ لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، وكما هو مقتضى العضوية فإن حق التصويت يكون خاصاً بالأعضاء فحسب.

وبيّنت المادة الثالثة عشرة نصاب الحضور، بحيث لا يعتبر اجتماع المجلس منعقداً إلا بحضور ثلثي أعضائه، كما بيّنت نصاب اتخاذ القرار بحيث لا تكون قراراته صحيحة إلا بصدورها بأغلبية الحاضرين، وفي حالة التساوي يُعتبَر صوت الرئيس مرجحاً.

وقد أُضيف إلى هذه المادة ما ورد بالمرسوم الملكي رقم 3121/6/3 وتاريخ 1378/12/26هـ من أنه في الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه، ولا تكون قراراته صحيحة في هذه الحالة إلا بموافقة ثلثي أعضائه الحاضرين، ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية.

ومنعت المادة الرابعة عشرة المجلس من اتخاذ قرار في موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلا بحضور وزيرها أو من ينوب عنه، إلا إذا دعت الضرورة لذلك.

ونصت المادة الخامسة عشرة على سريّة مداولات المجلس، لكن

القـرارات علنيـة، إلا مـا يقـرر المجلـس اعتبـاره منهـا سريّاً.

وخصت المادة السادسة عشرة أعضاء المجلس بنظام خاص لمحـاكمتهم عـن المخالفـات التـي يرتكبونهـا في أعمالهم الرسمية.

وجعلت المادة السابعة عشرة للمجلس تأليف لجان من بـين أعضـائه أو مـن غـيرهم لبحـث مسـألة مُدرَجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها، وأوكلت إلى النظام الداخلي للمجلس بيـان عـدد اللجـان وسير أعمالها.

وصدر قرار المجلس رقم 775 لعام 1395هـ الخـاص بـإدراج اللجـان كلهـا في لجنـة واحـدة تُسـمى اللجنة التحضيرية للمجلس، وعُـدّل اسـمها إلى «اللجنـة العامـة»، وصـدر قـرار مجلـس الـوزراء رقـم 166 وتاريخ 1402/10/20هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنـة العامـة لمجلـس الـوزراء، المعـدل بقرار مجلس الوزراء رقم 55 وتاريخ 1407/4/14هـ بزيادة عدد أعضائها، ونظراً إلى استمرار عملها في ظل نظام مجلس الوزراء الجديد، كان من المناسـب إرجـاء الحـديث عنهـا إلى الفصـل الخـاص بنظـام مجلـس الوزراء الجديد[([1])].

(ف35) رسمت المادة الثامنة عشرة من النظام إطاراً موسّعاً جـداً لسـلطات مجلـس الـوزراء، حيـث نصت على ما يأتي: «يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية، والخارجية، والمالية، والاقتصادية، والتعليميـة، والدفاعية، وجميع الشؤون العامة للدولـة، ويُشرف عـلى تنفيـذها، ويملـك السـلطة التنظيميـة، والسـلطة التنفيذية، والسلطة الإدارية، وهو المرجع للشؤون المالية ولجميع الشؤون المرتبطة في سائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى، وهو الذي يقرر ما يلزم اتخاذه من إجراءات في ذلك، ولا تُعتـبر المعاهـدات والاتفاقيـات الدولية نافذة إلا بعد موافقته. وقرارات مجلس الوزراء نهائية إلا ما يحتاج منها لاستصدار أمـر أو مرسـوم ملكي طبقاً لأحكام هذا النظام».

وأهـم مـا يسـترعي الانتبـاه في هـذه الاختصاصـات هـو جعـل المجلـس يملـك السـلطة التنظيميـة، وامتلاكـه هـذه السـلطة جعلتـه الجهـة التنظيميـة في

[1] وهو الفصل الثالث من الباب الثاني.

الدولة، ولم تربطه بمجلس الشورى الـذي يبـدو أن دوره التنظيمـي قـد تقلّـص وتـوارى خلـف مجلـس الـوزراء بمقتضى هذا النظام.

(ف36) ومما يلحظ في هذا النظام أنه جعل المجلس المرجع للشـؤون الماليـة ولجميـع الشـؤون المرتبطـة بسائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى، وهو صاحب القرار فيها، كما اشترطت المادة لنفاذ أي معاهدة أو اتفاقية موافقة المجلس عليها، وهي صـلاحيات عنـدما لم يكـن الملـك هـو رئـيس مجلـس الـوزراء، مـا اسـتدعى تنظـيم الصلاحيات بينهما.

(ف37) كانت لمجلس الوزراء بهذا المقتضى نهائية لقراراته إلا ما يحتاج منها إلى استصدار أمـر أو مرسـوم ملكي طبقاً لأحكام هذا النظام، وهي: الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيـازات، فهـذه لا تصـدر إلا بموجب مراسيم ملكية يتم إعدادها بعد موافقة مجلس الوزراء؛ لـذا فإنهـا لا تعـدل إلا بالطريقـة نفسـها التـي صدرت بها (المادتان التاسعة عشرة والعشرون). وإذا لم يوافق الملك على أي مرسوم أو أمر يُقـدّم إليـه لتوقيعـه، يُعاد إلى المجلس مشفوعاً بالأسباب التي دعت لذلك لبحثه، وإذا لم يـرد المرسـوم أو الأمـر مـن ديـوان الملـك إلى مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصوله، فيتخذ رئيس المجلس ما يراه مناسـباً ويحـيط المجلـس علـماً بذلك. وعُدّل هذا الترتيب بمقتضى المرسوم الملكي رقم 14 وتاريخ 1384/7/14هـ الذي نص عـلى أن يكـون الملـك هو رئيس مجلس الوزراء، وأن تصبح قرارات المجلس نهائية بعد تصديق الملك عليها.

وقد أوضحت المادة الثانية والعشرون طريقة دراسة المجلس مشروعات الأنظمـة المعروضـة عليـه، بحيـث يبتّ فيها مادة مادة، ثم يصوّت عليها جملة، محيلة في ذلك إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء لرسم الإجـراءات المنظمة لهذه الدراسة، إلا أني لم أجد في النظام الداخلي ما يفيد بصدوره.

كما جعلت المادة الثانية والعشرون لكل وزير الحق بأن يقترح عـلى المجلـس مشروع نظـام يـدخل ضـمن أعمال وزارته لغرض إقراره، وللمجلس الموافقة عليه أو رفضه، وإذا رفض المجلس اقتراحاً فلا يجوز إعـادة عرضـه إلا إذا دعت الضرورة لذلك.

وإضافة إلى ذلك، يحق لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس.

كما نصت المادة الخامسة والعشرون على اختصاصات المجلس في ما يتعلق بالشؤون التنفيذية، وجاء فيها: «للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ، وهو صاحب الاختصاص الأصلي في اتخاذ جميع ما يرى فيه مصلحه البلاد، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية:

1 ـ مراقبة تنفيذ القرارات والأنظمة.

2 ـ إحداث وترتيب المصالح العامة والوظائف، وتعيين وفصل وترقية مديري المصالح والموظفين الذين يشغلون المرتبة الثالثة فصاعداً، وإحالتهم على المعاش.

3 ـ لمجلس الوزراء أن يقرر إنشاء لجان تحقيق تتولّى التحري عن سير أعمال الوزارات والمصالح بصفة عامة أو عن قضية معينة، وترفع لجان التحقيق نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، ويبت المجلس في نتيجة التحقيق حسب النظام».

وصدر بشأن هذه المادة المرسوم الملكي رقم م/32 وتاريخ 1381/6/3هـ الذي استثنى من أحكام هذه المادة ترقية موظفي المرتبتين الثانية العادية والثالثة (آنذاك)، بحيث تكون من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الإدارات ذات الميزانية المستقلة، ومن اختصاص الوزراء في الوزارات، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم 520 وتاريخ 1383/7/5هـ بتكوين لجنة عليا للإصلاح الإداري فوّض إليها المجلس ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة (2) من المادة (25) من نظام المجلس، في ما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة[([1])].

[1] إلا أنه عند صدور نظام مجلس الوزراء الجديد لعام 1414هـ فقد نص في الفقرة (2) من المادة الرابعة والعشرين منه على أن من بين اختصاصات مجلس الوزراء التنفيذية (إحداث وترتيب المصالح العامة)، فهل بعد هذا النظام الجديد استمر المجلس على تفويضه السابق للجنة العليا بهذا الاختصاص أم تراجع عنه؟ لم أجد نصاً بهذا الشأن.

وتطرقت المادتان السادسة والعشرون والسابعة والعشرون إلى الشؤون الإدارية، ومع دخولها في الشؤون التنفيذية، إلا أنها أفردت لتعلّقها بنظام الحكم المحلي، فأعطت المادة السادسة والعشرون لمجلس الوزراء السلطة المباشرة لإدارة البلاد، وجعلت له الهيمنة التامة على قضايا الإدارة كافة. أما إدارة المناطق في المملكة فنصت على أن تتم بموجب أنظمة تسن لذلك، وهذا ما أكدته المادة الثامنة والأربعون، وصدر تنفيذاً لذلك نظام المقاطعات بموجب المرسوم الملكي رقم 12 وتاريخ 1383/5/21هـ[(1)].

وأما المادة السابعة والعشرون فنصّت على أن تُدار الشؤون البلدية بموجب نظام خاص يسمى «نظام البلديات»، وهو ما أكّدته المادة الثامنة والأربعون أيضاً، وصدر تنفيذاً له نظام البلديات بموجب المرسوم الملكي رقم م/5 وتاريخ 1397/2/21هـ.

(ف38) أما اختصاص المجلس بالشؤون المالية فتوسع فيها النظام كثيراً؛ نظراً إلى أنه المرجع في هذه الشؤون، كما سبق أن قررته المادة الثامنة عشرة، وأكدته المادة الثامنة والعشرون، وهذه الاختصاصات جاءت في المواد من السادسة والعشرين إلى الثالثة والأربعين، وهي وإن كانت في معظمها يتعين أن تتم وفق الأنظمة والمراسيم الملكية التي تصدر بها، إلا أنها لا تصدر إلا بعد دراسة مجلس الوزراء وموافقته. ووسّعت المادة الرابعة والأربعون من صلاحية رئيس مجلس الوزراء في توجيه السياسة العامة للدولة، والتنسيق بين مختلف الوزارات، والإشراف عليها ومراقبة تنفيذ الأنظمة والقرارات، وهذه المادة وإن أشارت إلى أنه يتلقى توجيهات الملك فذلك قبل تعديل النظام، بجعل رئاسة المجلس للملك، كما سبق بيانه آنفاً[(2)].

وبينت المادة الخامسة والأربعون تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية، وهي الشعب الآتية:

[1] وقد أُلغي هذا النظام بصدور نظام المناطق بالأمر الملكي رقم م/92 وتاريخ 1412/8/27هـ.

[2] في الفقرة (37).

1 ـ ديوان رئاسة مجلس الوزراء.

2 ـ الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

3 ـ شعبة الخبراء.

وأوكل النظام بيان تشكيلات هذه الشعب واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها إلى النظام الداخلي للمجلس الذي لم أطّلع على ما يفيد بصدوره، ونظراً إلى استمرار عمل هذه الشعب يحسن تأجيل الحديث عنها إلى الفصل الخاص بالحديث عن نظام مجلس الوزراء الجديد[([1])].

ربطت المادة السادسة والأربعون ديوان المظالم وديوان مراقبة الحسابات العامة برئيس مجلس الوزراء، محيلاً في ذلك إلى أنظمتها الخاصة، وقد صدر لديوان المظالم نظامه الخاص به بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ الملغي للنظام السابق للديوان الصادر في عام 1374هـ، كما صدر نظام ديوان المراقبة العامة بموجب المرسوم الملكي رقم م /9 وتاريخ 1391/2/11هـ.

وجاءت المادة السابعة والأربعون بطريقة متفرّدة ومتميّزة في الموافقة على هذا النظام، حيث نص فيها على أن: «يُصادق مجلس الوزراء على هذا النظام ثم يرفعه إلى جلالة الملك للاقتران بالموافقة السامية، ويصدر موقّعاً عليه من لدن جلالته ورئيس الوزراء».

ونصت هذه الصيغة على أن مجلس الوزراء يصادق[([2])] على نظامه، ومن ثم يرفع إلى الملك لتقترن موافقة المجلس بالموافقة السامية، ومن ثم تتوّج الموافقتان بتوقيع كل من الملك ورئيس الوزراء، وهذه الثنائية في الموافقة كانت تقتضيها الأوضاع في حينها؛ لأن رئيس الوزراء حينها لم يكن الملك.

وفرضت المادة الثامنة والأربعون وضع ستة من الأنظمة، اثنان منها

[1] في الفصل الثالث من الباب الثاني.

[2] وكلمة (يصادق) ليست سليمة لغوية؛ لأنها فعل مضارع لصادق بمعنى اتخاذ المرء صداقة بينه وبين آخر، ولكنها شاعت في استخدامها بأنها تعني الموافقة النهائية، ويطلق عليها أحياناً (التصديق).

تنفيذيان لهذا النظام وهما النظام الداخلي لمجلس الوزراء ونظام محاكمة الوزراء، وصدر الأخير منهما وهو نظام محاكمة الوزراء بموجب المرسوم الملكي رقم 88 وتاريخ 1380/9/22هـ والثالث لتنظيم الجهات التنفيذية، وذلك بإصدار نظام داخلي لكل وزارة من الوزارات، لكن لم يصدر بحسب ذلك نظام لكل وزارة على حدة، واثنان منها لتنظيم الإدارة المحلية، أحدهما نظام إدارة المقاطعات، والثاني نظام البلديات، وقد صدرا، كما سبق ذكرهما، آنفاً في هذه الفقرة، والأخير من تلك المجموعة نظام يقصد به تنظيم التصرف في الأملاك العامة، وهو نظام بيع وإيجار أملاك الدولة، وقد صدر بهذا الشأن نظام التصرف في العقارات البلدية بموجب المرسوم الملكي رقم م/64 وتاريخ 1392/11/15هـ.

وحددت المادة التاسعة والأربعون تاريخ نفاذ النظام بأنه اعتباراً من إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، فجمعت بين الإصدار والنشر، ومع أن الأنظمة تكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم ينص فيها على مدة، كما نصت على ذلك المادة الرابعة والعشرون من النظام، إلا أن الإتيان بكلمة إصدار يثير التساؤل عن المقصود به، هل يُقصد به بدء النفاذ قبل النشر، أو لا يقصد ذلك، وإنما أُتي به لأن الإصدار يُمهّد للنشر، فجاء ذكره غير مقصود، وقد يكون ذكرهما معاً؛ لأنه كان مزمعاً أن يتم نشره فور إصداره، بحيث لا يوجد معه أي فارق زمني، ولعل هذا أقرب التأويلات.

وفي المادة الأخيرة من النظام (الخمسين) نص على أن يُلغي هذا النظام نظام مجلس الوزراء السابق وأي حكم يخالفه.

الباب الثاني

التنظيم الحديث للسلطة التنظيمية

(ف39) تقدم في الباب الأول عرض المراحل التي مرت بها السلطة التنظيمية ومهّدت لهذه المرحلة الحالية موضوع الباب الثاني، وكانت هذه المراحل حلقات متصلة يأخذ بعضها بحجز بعض، ويصعب الفصل بينها من حيث البناء التكويني والنمو التكاملي، وما مضى من تقسيم كان مبنياً على الوقائع التاريخية التي شكلت معالم مادية واضحة بالتواريخ، يمكن في ضوئها تقسيم التطور في العملية التنظيمية، فمع أن التنظيم الشامل للحكم وأجهزته العامة قد ابتدأ في مرحلة مبكرة جداً، حيث صدرت التعليمات الأساسية للحكم في عام 1345هـ على ما تقدّم بيانه[([1])]، إلا أن فكرة تطوير هذا التنظيم قد أعقبته بفترة قصيرة جداً ومتزامنة مع مرحلة إعلان توحيد البلاد باسم المملكة العربية السعودية، بموجب الأمر الملكي رقم 2716 وتاريخ 1351/5/17هـ[([2])] الذي كان من ضمن مشتملاته النص في المادة السادسة منه على أن على مجلس الوكلاء «الشروع حالاً في وضع نظام أساسي للمملكة، ونظام لتوارث العرش، ونظام لتشكيلات الحكومة»، ونصّت المادة في نهايتها على عرض مشروعات هذه الأنظمة على الملك لإصدار أوامره فيها، وأعطى الأمر المشار إليه في مادته السابعة رئيس مجلس الوكلاء الحق في «أن يضم إلى أعضاء مجلس الوكلاء أي فرد أو أفراد من ذوي الرأي حين وضع الأنظمة السالفة الذكر؛ للاستفادة من آرائهم والاستنارة بمعلوماتهم».

(ف40) وقد سارت الجهود فعلياً في هذا الشأن ونشر في جريدة أم القرى [([3])] خبر مفاده: «انتهى مجلس الشورى الموقّر من وضع النظام الأساسي

[1] في الفقرة (26).

[2] المنشور في جريدة أم القرى ، العدد 406 بتاريخ 22 جمادى الأولى 1351هـ الموافق 1932/9/23م، وقد نشر أيضاً في ملحق العدد 405 من هذه الجريدة

[3] أم القرى ، العدد 610، بتاريخ 26 جمادى الأولى 1355هـ الموافق 14 آب/أغسطس 1936م، ص&#4;146، كما أشير في الصفحة نفسها من هذا العدد إلى عدد من الأنظمة والتعليمات الهامة التي نظر فيها مجلس الشورى خلال دورته الصيفية من تلك السنة.

كما أشارت إليه في العدد 611، بتاريخ 30 رجب 1355هـ الموافق 1936/10/16م، ص&#2;146، وقد تضمنت سرداً لأعمال المجلس منذ بداية ذلك العام حتى آخر دورته الصيفية في الطائف بتاريخ 1355/7/24هـ حيث عندها أوقف أعماله حتى 10 شعبان من ذلك العام لاستئناف أعماله في مكة المكرمة، وأشير في صفحة (4) من العدد نفسه إلى أهمية هذا النظام.

للمملكة العربية السعودية، وهو يقع في (140) مادة، وسيرفع إلى المقامات العالية للتصديق عليه»، لكنه لم يصدر، ويبدو أن المتغيرات والقلاقل الدولية وقيام الحرب العالمية الثانية قد أعاقت صدور مثل هذه الأنظمة، علاوة على أن الإمكانات المادية للمملكة في ذلك الحين لم تكن بالقدر الذي يستطيع أن يستجيب لمتطلّبات هذا التطوير في مؤسسات الدولة وإدارتها، وما إن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها، وبدأت المملكة كسائر بلدان العالم تسعى إلى معالجة الآثار المدمرة التي خلّفتها هذه الحرب وترتيب أوضاعها، حتى وافت المنيّة الملك عبدالعزيز (رحمه الله) مخلّفاً إضافة إلى ما تقدم من معالم تنظيمية للسلطة فكرة تأسيس أول مجلس للوزراء، حيث أصدر أمره بتأسيسه في الأيام الأخيرة من حياته، لكن وفاته لم تُمكّن المجلس من مباشرة مهامه إلى أن أُعيد تكوينه بنظامه الصادر في عام 1373هـ، وباشر في مزاولة مهامه والنهوض بعبء السلطتين التنظيمية والتنفيذية على ما تقدّم بيانه[([1])]، مع سعي في الاستجابة لمتطلّبات ترسيخ دعائم السلطة بحسب متطلّبات واقع الحال الذي شهدت فيه السلطة توزيعاً للمهام في ما بين الملك سعود (رحمه الله) وولي عهده آنذاك الأمير فيصل (رحمه الله) بما استدعى إجراء تعديل على نظام مجلس الوزراء بنظام آخر بديل صدر في عام 1377هـ الذي اقتضت طبيعة المرحلة إدخال تعديلات عليه أيضاً.

(ف41) لعل من أهم التطورات التي طرأت على نظام مجلس الوزراء وأبلغها أثراً ما نتج عنه من تولّي ولي العهد آنذاك الأمير فيصل رئاسة مجلس الوزراء في 1382/6/3هـ؛ فأعلن[([2])] برنامجاً إصلاحياً كان من أهم عناصره: «أن الوقت قد حان لإصدار نظام أساسي للحكم مستمد من كتاب الله وسُنّة

[1] في الفصل الثالث من الباب الأول، الفقرة (31) وما بعدها.

[2] نشر هذا الإعلان في جريدة أم القرى ، العدد 1944 بتاريخ 12 جمادى الثانية 1382هـ الموافق 1962/11/9م.

رسوله وسيرة خلفائه الراشدين، حيث يضع في وضوح كامل المبادئ الأساسية للحكم، وعلاقة الحاكم بالمحكوم، وينظّم سلطات الدولة المختلفة وعلاقة كل جهة بالأخرى، وينص على الحقوق الأساسية للمواطن، ومنها حقه في حرية التعبير عن رأيه في حدود العقيدة الإسلامية والنظام العام».

وأضاف: «لقد شرعت الوزارة السابقة في تطوير مجلس الشورى ليقوم بدوره كسلطة تنظيمية للبلاد، وستكون هذه الدراسة مع ما سيطرأ عليها من إضافات وتعديلات جزءاً من النظام الأساسي للحكم الذي لن يتأخر صدوره إن شاء الله...»، وبعد أن وافق مجلس الوزراء على هذا البيان، قرر تشكيل لجنة لإعداد مشروع النظام الأساسي للحكم المنوّه عنه في هذا البيان، لكن هذا المشروع تأخر مرة أخرى، ويبدو أن تأخّره جاء نتيجة ما شهدته تلك الفترة من توتر في العلاقة بين المملكة وبعض شقيقاتها من الدول العربية على خلفية ما كان حادثاً في اليمن من حركة ثورية على نظام الحكم فيها، وتصاعد وتيرة الحرب الباردة بين الدول العظمى واستقطاباتها، كما شهدت تلك الفترة حلول نكبة حاقت بالأمة العربية بهزيمتها في حرب حزيران/يونيو عام 1967م (1387هـ)، وتركزت الجهود خلالها في السعي على المستوى الخارجي إلى رأب الصدع العربي والتئام الجراح الناتجة من هذه النكبة، ومن ثم حدثت حرب العاشر من رمضان في عام 1393هـ، وهذا ما صرف الجهد موقتاً إلى هذا المستوى الخارجي، إلى أن وافت المنيّة الملك فيصل (رحمه الله)، فخلفه ولي عهده الملك خالد (رحمه الله)، فعادت إلى الظهور فكرة إصدار نظام أساسي للحكم وتطوير مؤسسات الدولة على لسان الملك فهد ـ الذي كان في حينها ولياً للعهد ـ في حوار أجرته معه صحيفة البلاد [([1])] ، حيث جاء في أحد الأسئلة: «سموّ الأمير: كثير ممن عاشروك كانوا يعرفون أنك حريص منذ القدَم على المشاركة الشعبية في الحكم؛ فهل تجد نفسك الآن وأنت في موقع المسؤولية منسجماً مع حرصك السابق؟»، فجاء الجواب: «لقد استعرضت معك الظروف التي مرت بها البلاد السعودية منذ تاريخ تأسيسها على يد الملك عبدالعزيز، ثم هناك الظروف العالمية التي هبّت على المنطقة والعالم، ونحن جزء من الدنيا نتأثر بها وتتأثر بنا، لنا عقيدة لها نظامها وسلوكها الذي نسعد به، أنا مع المشاركة، وقد أعلنا عن

[1] البلاد ، العدد 5511، بتاريخ 28 ربيع الثاني 1397هـ الموافق 16 نيسان/أبريل 1977م

الرغبة في تدعيم مجالس المقاطعات ومجالس الشورى، فلا شك أن رأي الجماعة غير رأي الفرد».

وبعد أن عرض مسيرة الحكم أضاف: «وفي سياق هذه المسيرة نجد أنه لا بد من المشاركة الشعبية ضمن التصور المطروح وهو مجلس الشورى ومجالس الأقاليم ...».

(ف42) وقد أعقب ذلك بفترة صدور بيان عن الديوان الملكي نصه[([1])]: «يُسرّ الديوان الملكي أن يعلن أنه بناءً على أمر جلالة الملك المعظم، ورغبة من جلالته في وضع كل من النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام المقاطعات في صيغتها النهائية، تمهيداً لإقرارها، ووضعها موضع التنفيذ، فقد تم تشكيل لجنة برئاسة صاحب السمو الملكي الأمير نايف بن عبدالعزيز وزير الداخلية، وعضوية كل من:

1 ـ معالي الشيخ إبراهيم بن محمد آل الشيخ وزير العدل.

2 ـ معالي الشيخ إبراهيم العنقري وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

3 ـ معالي الشيخ عبدالوهاب عبدالواسع وزير الحج والأوقاف.

4 ـ معالي الشيخ محمد إبراهيم مسعود وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء.

5 ـ معالي الدكتور محمد الملحم وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء.

6 ـ معالي الشيخ محمد بن جبير رئيس ديوان المظالم.

7 ـ فضيلة الشيخ صالح اللحيدان، عضو هيئة كبار العلماء وعضو المجلس الأعلى للقضاء.

8 ـ معالي الشيخ صالح الحصين، وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء سابقاً.

وقد جرى التأكيد عليها لإنهاء استكمال هذه الأنظمة في أقرب وقت، وأن تبدأ أعمالها فور إعلان هذا البيان، وسيجري رفعها لصاحب الجلالة الملك المعظم حال انتهاء اللجنة من دراستها».

[1] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 2813 بتاريخ 4 جمادى الأولى1400هـ الموافق 21 آذار/مارس1980م.

وقد طرأ تغيير في أعضاء اللجنة وإضافة اثنين إليهم، فأصبحت اللجنة بذلك مكوّنة من عشرة أعضاء برئاسة سموّ الأمير نايف بن عبدالعزيز، وعضوية كل من أصحاب المعالي: الأستاذ عبدالوهاب عبدالواسع، والأستاذ إبراهيم العنقري، والأستاذ عبدالعزيز التويجري، والشيخ محمد بن جبير، والأستاذ محمد إبراهيم مسعود، والشيخ صالح الحصين، والأستاذ عبدالرحمن منصوري، والدكتور مطلب النفيسة، والشيخ راشد بن خنين، والأستاذ عبدالعزيز السالم الذي كان أميناً مقرراً للجنة.

(ف43) وفي النهاية أسفرت هذه التوجيهات والجهد عن حركة تنظيمية تطويرية شاملة، كان من أهم معالمها صدور النظام الأساسي للحكم بالأمر الملكي رقم أ/90 وتاريخ 1412/8/27هـ، وصدور نظام مجلس الشورى بالأمر الملكي رقم أ/91 وتاريخ 1412/8/27هـ[(56)]، وصدور نظام مجلس الوزراء بالأمر الملكي رقم أ/13 وتاريخ 1414/3/3هـ.

(ف44) وقد ساعد صدور هذه الأنظمة الثلاثة في تحديد أهم ملامح العمل التنظيمي في المملكة وترسيخ أسس السلطة التنظيمية، وذلك من حيث الأدوات التنظيمية، وعلاقة فروع السلطة التنظيمية بعضها ببعض، وعلاقة السلطة التنظيمية بسلطات الدولة الأخرى، وتفصيل ذلك في الفصول الآتية:

الفصل الأول: النظام الأساسي للحكم.

الفصل الثاني: نظام مجلس الشورى.

الفصل الثالث: نظام مجلس الوزراء.

الفصل الرابع: العلاقة بين فروع السلطة التنظيمية.

الفصل الخامس: الأدوات التنظيمية.

الفصل الأول

النظام الأساسي للحكم

(ف45) صدر الأمر الملكي رقم أ/90 وتاريخ 1412/8/27هـ الموافق 1992/3/1 بالنظام الأساسي للحكم، وهذا النظام كما يُفصِح عنه اسمه هو نظام أساسي؛ ما يعني أن له علوّاً على ما عداه من أنظمة، كما أن مضامينه تعد قواعد أساسية ومبادئ دُستورية تُبنى عليها الأنظمة الأخرى بمقتضى ما له من علوّ، وبيان هذا تفصيلاً في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: سيادة النظام الأساسي للحكم.

المبحث الثاني: المبادئ الدُستورية في النظام الأساسي للحكم.

المبحث الأول: سيادة النظام الأساسي للحكم

(ف46) يُقصد بسيادة النظام هنا معنى مقارب لما يعرف بمبدأ سموّ الدُستور، حيث تكون للقواعد الدُستورية مكانُ الصدارة والهيمنة على ما عداها من قواعد قانونية أخرى؛ لذا تثير قضية تحديد مرتبة النظام الأساسي للحكم مسائل في غاية الأهمية من حيث تحقق وصف الدُستورية، ومن حيث منزلته بحسب قاعدة التدرج التشريعي، ومن حيث إلزاميته في تعيين مجالات الأنظمة، وتفصيل ذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: الدُستورية.

المطلب الثاني: التدرّج التشريعي.

المطلب الثالث: تعيين مجالات النظام.

المطلب الأول: الدُستورية

(ف47) الدُستور ـ بضم الدال ـ كلمة مُعرّبة، أصلها فارسي، جمعها دساتير، وهي في اللغة: تطلق على النسخة المعمولة للجماعات التي منها تحريرها، ويجمع فيها قوانين الملك وضوابطه، وقد يطلق تجاوزاً على الوزير الكبير الذي يُرجع إليه فيما يرسم في أحوال الناس؛ لكونه صاحب الدفتر الذي تدوّن فيه أمور الملك والجماعة، وقد أكثرت العامة من إطلاقه على الإذن[([1])].

وجاء في المعجم الوسيط [([2])] : «الدُستور: القاعدة يعمل بمقتضاها، والدفتر تكتب فيها أسماء الجند ومرتباتهم، وفي الاصطلاح المعاصر: مجموعة القواعد الأساسية التي تبيّن شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها إزاء الأفراد».

ويمثل الدُستور موضوع القانون الدُستوري ومادته الأساسية، وقد تعددت التعريفات للقانون الدُستوري، ولكن شاع إطلاقه للدلالة على مجموعة المبادئ العامة والأحكام الكلية التي تُحدد شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العامة فيها، وتوزيع الاختصاصات في ما بينها، والعلاقة بين بعضها ببعض، وتبين الحقوق والواجبات العامة.

(ف48) ولأن موضوع القانون الدُستوري هو السلطة العامة، فقد شكك بعض فقهاء القانون في الصفة القانونية الكاملة للقانون الدُستوري، بحجة

---

[1] مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط ، ج 2، ص 29 ـ 30 (فصل الدال باب الراء)، ومحمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، تاج العروس شرح القاموس ، ج 3، ص 207 (فصل الدال من باب الراء).

ولعل ما يلفت النظر في هذا التعريف عبارة «التي منها تحريرها»، حيث تشير إلى أن مصدر تلك النسخة المعمولة للجماعات هو الجماعات نفسها التي يكون منها تحرير تلك النسخة ويجمع فيها قوانين الملك وضوابطه؛ وذلك لأن هذه الكلمة أصلها فارسي، فكانت مصطلحاً على ما هو موجود لدى الحضارة الفارسية، حيث لها نظام يُسنّه المجتمع بنفسه، أما الحضارة العربية فكانت قبل الإسلام تعتمد على الأعراف والتقاليد القبلية، وبعد الإسلام كان لها تشريع سماوي، فلم تكن هناك حاجة إلى مصطلح بهذا المعنى. وصدور الدستور عن الجماعة هو أهم وسائل تقرير الدساتير على ما سيأتي بيانه لاحقاً في هامش الفقرة (434).

[2] الذي أصدره مجمع اللغة العربية في القاهرة، ج 1، ص 292.

فقدانه أحد أهم عناصر القاعدة القانونية، وهو الجزاء على مخالفة أحكامه بما يكفل الإلزام بها والإجبار عليها، حيث إن السلطة هي التي تقرر الجزاء وتملك إيقاعه، ولا يتصور أن تشرعه في وجهها أو توقعه على نفسها.

لكن أكثر فقهاء القانون يدفعون هذا التشكيك بأن القانون الدُستوري يتمتع بصفة الإلزام والإجبار عن طريق صور خاصة من الجزاء تتمثل في رقابة السلطات العامة للدولة بعضها على بعض، حيث يكون للمحاكم حق إلغاء أعمال السلطة التشريعية المخالفة للدُستور، وكذا حق إلغاء القرارات والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية المخالفة للدُستور أو القوانين. كما يكون للسلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها ومساءلتها، ولو أدى ذلك إلى سحب الثقة منها وإسقاطها. كما يكون للسلطة العليا حق حل السلطة التشريعية عند خرق الدُستور، أو عندما يسوغ الدُستور ذلك.

(ف49) ولتحديد القواعد والأحكام التي تكتسب وصف الدُستورية، فقد انقسم الرأي إلى اتجاهين، أحدهما يأخذ بالمعيار الشكلي، والآخر يأخذ بالمعيار الموضوعي.

أما المعيار الشكلي فيعتمد على إطلاق وصف الدُستورية على كل قاعدة تتضمنها الوثيقة المعروفة باسم الدُستور، فهو بهذا يعتمد على الشكل الذي صدرت به القاعدة القانونية والطريقة والإجراءات التي اتبعت في تقريرها على نحو يختلف عما يتبع في شأن القواعد القانونية العادية، ويمتاز هذا المعيار الشكلي بالسهولة في التحديد وبانضباط المعيار المادي فيه، حيث إن أي قاعدة وردت في نص وثيقة الدُستور تُعد قاعدة دُستورية نسبة إليه.

إلا أنه يؤخذ على هذا المعيار الشكلي مآخذ عدة من أهمها:

1 ـ أن هناك دولاً لا يوجد لديها دُستور مكتوب ومدوّن في وثيقة، مثل إنكلترا، وإنما دُستورها يتمثل في مجموعة من القواعد العرفية غير المدوّنة في وثيقة، فلا يصدق فيها هذا المعيار؛ لذا فإن الأخذ به يؤدي إلى إنكار وجود دساتير لدى هذه الدول.

2 ـ إن هذا المعيار لا يعطي حصراً دقيقاً ولا شاملاً للقواعد

الدُستورية؛ فكثير من الأحكام والمبادئ التي لها طبيعة دُستورية توجد خارج وثيقة الدُستور حتى في دول الدساتير المكتوبة، وتتضمنها قوانين عادية أو قواعد عرفية، وكذا العكس، فقد تتضمن وثيقة الدُستور أحكاماً ليس لها طبيعة دُستورية ولا تدخل في نطاق القانون الدُستوري، وبهذا فإن الأخذ بهذا المعيار قد يترتب عليه أن يدخل في نطاق القانون الدُستوري ما ليس منه، وأن يخرج منه ما هو منه.

أما المعيار الموضوعي فيعتمد في وصف الأحكام أو القواعد بالدُستورية على مضمونها، وليس على الشكل والطريقة والإجراءات المتبعة في تقريرها وإصدارها؛ فأي قاعدة تتصل بموضوع القانون الدُستوري وتدخل في نطاقه تُعد قاعدة دُستورية سواء وردت في وثيقة الدُستور، أم في أي من القوانين العادية، أم كان مصدرها العرف.

وهذا المعيار يتلافى عيوب المعيار الشكلي، وينطبق على كل القواعد التي تنظم السلطات العامة في الدولة وتتصل بالقانون الدُستوري، لكن هذا المعيار يفتح باب الاجتهاد والتقدير في وصف القاعدة الدُستورية.

وفي رأيي أنه يمكن الجمع بين المعيارين والأخذ بهما معاً في تحديد القواعد الدُستورية؛ فيتخذ من ورود القاعدة في وثيقة الدُستور قرينة على أنها قاعدة دُستورية، ما لم يتبيّن خروجها عن نطاق القانون الدُستوري، وكذا العكس فيتخذ من عدم ورودها في وثيقة الدُستور قرينة على أنها قاعدة عادية، ما لم يتبيّن أن لها صلة بموضوع القانون الدُستوري فتوصف بالدُستورية، حتى لو وردت في قوانين عادية، أو كانت مستفادة من العرف.

(ف50) وفي ضوء ما تقدّم فإن النظر في الطريقة والإجراءات الخاصة التي صدر بها النظام الأساسي للحكم، كما سيأتي بيانه في الحديث عن الأدوات التنظيمية، إضافة إلى النظر في الأحكام والمبادئ والقواعد التي تضمّنها هذا النظام، هذان الاعتباران يسوغان وصف هذا النظام بأنه وثيقة دُستورية، سواء من حيث الشكل والطريقة والإجراءات التي تم بها إصداره، أم من حيث القواعد والأحكام والمبادئ التي تضمّنها بين دفتيه.

وإذا صح وصف هذا النظام بأنه وثيقة دُستورية، فهل يعني هذا أنه يُعد دُستور الدولة؟

إن التأمـل في الاعتبـارات والشـواهد التاليـة يمنـع القـول باعتبـار النظـام الأسـاسي للحكـم دُسـتوراً للدولة:

1 ـ أن النظام الأساسي للحكم نفسه قد نص في مادتـه الأولى عـلى أن «المملكـة العربيـة السـعودية دولـة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودُستورها كتاب اللـه تعـالى وسُـنّة رسـوله ((ﷺ))...»، فالمـادة صريحة في تعيين دُستور الدولة.

2 ـ أن النظام الأساسي للحكم نص في مادته السابعة على أن «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب اللـه تعالى وسُنّة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظـام وجميـع أنظمـة الدولـة». وفي هـذا دلالة صريحة على أن هناك نظاماً يسمو ويعلـو عـلى النظـام الأسـاسي للحكـم، ولـه الهيمنـة التامـة والحاكميـة المطلقة عليه، وهذا ينفي اعتبار النظام الأساسي للحكم دُستور الدولة؛ لأن الشأن في الدُسـتور أنـه الحـاكم عـلى جميع القوانين، وهو المرجع لها، ولا نظام ولا قانون يسمو فوقه، وهذا ليس حال النظام الأسـاسي للحكـم، لأنـه، وإن كان يسمو على جميع الأنظمة المدوّنة ويرجع إليه في تقريرها، فإن شريعة اللـه (الكتـاب والسُـنّة) تسـمو فوقه وتحكمه، ومرجعيته للأنظمة الأخرى إنمـا هـي مرجعيـة تبعيـة للمرجـع الأعـلى والأوحـد في الدولـة وهـو الشريعة.

3 ـ أن النظام الأساسي للحكم نص في مواضع عديدة منه على البناء على أحكـام الشريعـة الإسـلامية والتقيّد بها والرجوع إليها؛ ما يدل على أن النظام ذاته تبعي، ويستند إلى نظـام أعـلى وأسـمى منـه، ومـن تلك النصوص المـادة الثامنـة ونصـها: «يقـوم الحكـم في المملكـة العربيـة السـعودية عـلى أسـاس العـدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية»، والمادة السابعة عشرة ونصها: «الملكيـة ورأس المـال والعمـل مقوّمات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي للمملكة، وهي حقوق خاصة تـؤدي وظيفـة اجتماعيـة وفق الشريعـة الإسـلامية»، والمـادة السادسـة والـعشرون ونصـها: «تحمـي الدولـة حقـوق الإنسـان وفـق الشريعة الإسلامية»، والمادة السادسة والأربعون ونصها: «القضاء سلطة مستقلة، ولا سلطان عـلى القضـاة في قضائهم لغير سـلطان الشريعـة الإسـلامية»، والمـادة الثامنـة والأربعـون ونصـها: «تطبّـق المحـاكم عـلى

القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسُنّة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسُنّة»، والمادة الخامسة والخمسون ونصها: «يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام...»، والمادة السابعة والستين ونصها: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية...».

4 ـ أن كثيراً من الأنظمة تستند أولاً وأساساً إلى أحكام الشريعة الإسلامية سواء بالنص أم المفهوم، وتبني أحكامها عليها، ومن ذلك مثلاً ما نص عليه نظام مجلس الشورى في مادته الأولى من أنه «عملاً بقول الله تعالى: { فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنْ اللـه لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظّاً غَلِيظَ الْقَلْبِ لانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللـهِ إِنَّ اللـهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ }[(1)]، وقوله سبحانه: { وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ }[(2)]، واقتداءً برسول الله ((ﷺ)) في مشاورة أصحابه وحث الأمة على التشاور، ينشأ مجلس الشورى ويُمارس المهام المنوطة به وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم ملتزماً بكتاب الله وسُنّة رسوله...». فواضح من هذا النص بناء النظام على نصوص أعلى وأسمى من النظام الأساسي للحكم، فقد قيّد ذلك بالالتزام بكتاب الله وسُنّة رسوله، ما يكشف بوضوح عن المرجع الدُستوري الأساس.

5 ـ أن أهم خصائص الدُستور أن يكون متمتعاً بأكبر قدر من الثبات والديمومة ومن العلوّ والسموّ، وبما أن الكتاب والسُنّة ثابتان ودائمان أبد الدهر ليس لأحد أن ينال منهما بأي تغيير أو تبديل أو تعديل أو تعطيل، كما أن لهما من السموّ والعلوّ ما ليس لأي صنع بشري باعتبار مصدرهما الإلهي، وبما أن النظام الأساسي للحكم من إعداد بشري وعرضة لما يتعرض له غيره، بالإضافة إلى أنه محكوم بما هو أعلى منه، فقد كان بذلك الكتاب والسُنّة الدُستور الذي يتميز بأعلى خصائص الدساتير.

---

[1] القرآن الكريم ، «سورة آل عمران،» الآية 159.

[2] المصدر نفسه، «سورة الشورى،» الآية 38.

ويمكن مما سبق الخروج بمفهوم أشمل للدُستور، بحيث يعني المبادئ العامة والأحكام القطعية التي يخضع لها المجتمع في جميع شؤونه. ولعل مما يسند ذلك مدلول المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم التي جعلت للكتاب والسنة الحاكمية عليه وعلى جميع الأنظمة أيّاً كان موضوعها ونطاقها.

وحيث ثبت من النظام الأساسي للحكم خضوعه لنظام أعلى منه ورجوعه إليه، بل إن النظام الأساسي للحكم نفسه قد حدد ـ نصاً ـ دُستور الدولة بأنه كتاب الله تعالى وسنّة رسوله ((ﷺ)) فإن هذا يمنع القول إن هذا النظام يُعد دُستور الدولة، وإنما يصح وصفه بأنه وثيقة دُستورية نظراً إلى الطريقة والإجراءات التي تم بها إصداره ويتم بها تعديله، وأيضاً نظراً إلى القواعد الدُستورية والأحكام الأساسية والمبادئ العامة التي تضمنها، وسُمي النظام لأجلها بالنظام الأساسي.

ومما يزيد هذا المعنى تأكيداً وتوضيحاً البيان الذي وجّهه إلى الأمة الملك فهد بن عبدالعزيز آل سعود ملك المملكة العربية السعودية يوم السبت 1412/8/26هـ بمناسبة إعلانه عن إصدار هذا النظام[([1])]، وجاء في هذا البيان: «... لم تعرف المملكة العربية السعودية ما يُسمى بالفراغ الدُستوري، فمفهوم الفراغ الدُستوري من حيث النص هو ألا تكون لدى الدولة مبادئ موجهة، ولا قواعد ملزمة، ولا أصول مرجعية في مجال التشريع وتنظيم العلاقات. إن المملكة العربية السعودية لم تشهد هذه الظاهرة في تاريخها كله؛ لأنها طوال مسيرتها تحكم بموجب مبادئ موجهة، وقواعد ملزمة، وأصول واضحة يرجع إليها الحكام والقضاة والعلماء وسائر العاملين في الدولة. وكافة أجهزة الدولة تسير في الوقت الراهن وفق أنظمة منبثقة من شريعة الإسلام ومضبوطة بضوابطها.. ومن هنا فإن إصدارنا اليوم للأنظمة التالية: النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام المناطق بصيغ جديدة لم يأت من فراغ. إن هذه الأنظمة الثلاثة إنما هي توثيق لشيء قائم، وصياغة لأمر واقع معمول به، وستكون هذه الأنظمة خاضعة للتقويم والتطوير حسب ما تقتضيه ظروف

[1] نشر في جريدة أم القرى ، العدد 3397 بتاريخ 1412/9/2هـ الموافق 1992/3/6م.

المملكة ومصالحها. والأنظمة الثلاثة صيغت على هـدي مـن الشريعـة الإسـلامية، مُعـبّرة عـن تقاليـدنا الأصـلية، وأعرافنا القويمة، وعاداتنا الحسنة».

ولما سبق فإن إطلاق كلمة «دُستور» على النظـام الأسـاسي للحكـم غـير مطابقـة للحقيقـة، وإن أطلقت فيتعين أن يكون ذلك من باب التجوز بالنظر إلى أنه بذاته أحال إلى الدُستور، وأخضع نفسـه له، وقرر سيادته، وجعله المرجع والمتحكم إليه، وفي هذا ما يتيح التجوز بإطلاق كلمة الدُستور عليـه؛ لأنه يحيل إلى الدُستور.

كما أنه مما يسوغ التجوز بتسميته دُستوراً تناولـه لتنظـيم سـلطات الدولـة، والأمـور الأساسـية في الحكـم والتنظيم، وسائر موضوعات القانون الدُستوري.

المطلب الثاني: التدرّج التشريعي

(ف51) التدرّج التشريعي يعني عند فقهـاء القـانون أن يكـون القـانون الأدنى مرتبـة مقيّـداً بالقـانون الأعلى مرتبة؛ فلا يجوز أن يتعارض معه، ولا أن يُخالفه لا من حيـث الشـكل ولا مـن حيـث المضـمون، كـما يجب أن يكون القـانون الأدنى صـادراً مـن السـلطة التـي حـددها القـانون الأعـلى وباتبـاع الإجـراءات التـي حددها، وإذا حاد القانون الأدنى عن هذه القاعدة افتقد المشروعية؛ لذا فهذه القاعدة مبنية على مـا يعـرف بمبدأ المشروعية، وهذا المبدأ ظل يعاني في القانون الوضعي من عدم بنائه على أساس متين؛ بسبب أن مصدر القوانين في مختلف درجاتها هو الفكر البشري، ما يفقدها التمايز بينها، ويحد مـن إحاطتهـا، ويضـعف مـن شموليتها؛ فالدُستور الوضعي هو أعلى درجات القـانون الملـزم، لكـن بمـا أنـه مـن صـنع بشري فإنـه عرضـة للعواصف والمتغيرات، فقد تعصف به ثورة، وقد تجمّـده حالـة طـوارئ، وقـد تُعطّلـه ظـروف طارئـة، وقـد يُعدّله أو يُبدّله أو يُبطله حاكم مستبد، بل قد تواجه الدُستور نفسه ظروف ومتغيرات يعجز عن مواجهتهـا، ما يحوج إلى تعديله أو تبديله، وبذلك يفتقد مبدأ المشروعية أصلاً ثابتاً مستقراً يرتكز عليه ويحتكم إليـه في كل التصرفات بما فيها الأعمال التنظيمية وسن القوانين واللوائح، وتبعاً لذلك تفتقد قاعدة التدرج التشريعـي

منطلقاً ثابتاً للتدرج. ولم ترتفع هذه المعاناة بمحاولات رجال القانون المتعددة والتي من أهمها اللجوء إلى فكرة جمود الدُستور وثباته، ومنع تغييره، فهذا أمر لا يمكن احتماله لمواجهة متغيرات الحياة، وتطور أحوال الجماعات ومتطلّبات المجتمعات.

(ف52) أما الشريعة الإسلامية فإنها بمنأى عن هذه المعاناة، ويتمتع فيها مبدأ المشروعية بثباته واستقراره ببنائه على كتاب منزل لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه: { إِنَّا نَحْنُ نَزَّلْنَا الذِّكْرَ وَإِنَّا لَهُ لَحَافِظُونَ }[(1)]، ومعه سُنّة مُحكّمة لا ينطق صاحبها عن الهوى إن هي إلا وحي يوحى.

فكان بذلك الكتاب والسُنّة مصدر المشروعية والمرجع فيها، وهو مصدر ثابت لا يقبل التعديل ولا التبديل ولا التغيير بأي حال، وهو ما يُعرَف لدى الفقهاء بمصادر التشريع الأصلية، وتأتي مصادر للتشريع مبنية على المصادر الأصلية، ومستمدة منها، وتختلف في مراتبها وتدرّجها على ما هو مُفصّل في مواضعه من كتب الفقهاء[(2)]، وهي مصادر تتسع لإعمال الفكر البشري لمواجهة واقع الحياة بكل متطلّباتها وتطوّراتها، من غير خروج على الأصل الثابت الذي يحفظ كل القيم الثابتة في الحياة البشرية، وتجد قاعدة التدرج التشريعي أصلها في قوله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً }[(3)]. قال ابن تيمية[(4)] في تفسير هذه الآية: «... فالرسول وجبت طاعته؛ لأنه من يطِع الرسول فقد أطاع الله، فالحلال ما حلله، والحرام ما حرمه، والدين ما شرعه. ومن سوى الرسول من العلماء والمشايخ والأمراء

---

[1] القرآن الكريم ، «سورة الحجر،» الآية 9.

[2] انظر مثلاً: فخر الدين الرازي، المحصول ، ج 6، ص 131؛ الآمدي، الإحكام ، ج 4، ص 161، وابن قيم الجوزية، إعلام الموقعين ، ج 1، ص 66. وقال القرافي في كتابه الفروق ، ج&#1;146، ص 128 بعد أن ذكر أمثلة لتلك المصادر التي سمّاها أدلة مشروعية الأحكام: «ونحو ذلك مما قرر في أصول الفقه، وهي نحو العشرين، ويتوقف كل واحد منها على مدرك شرعي يدل على أن ذلك الدليل نصبه صاحب الشرع لاستنباط الأحكام».

[3] القرآن الكريم ، «سورة النساء،» الآية 59.

[4] في فتاواه ، ج 10، ص 226 ـ 267.

والملوك إنما تجب طاعتهم إذا كانت طاعتهم طاعة لـلـه، وهم إذا أمر الـلـه ورسوله بطـاعتهم؛ فطـاعتهم داخلة في طاعة الرسول، قال تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا الـلـه وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِـنْكُمْ} ؛ فلم يقل وأطيعوا الرسول وأطيعوا أولي الأمر منكم، بل جعـل طاعـة أولي الأمـر داخلـة في طاعـة الرسـول، وطاعة الرسول طاعة لـلـه، وأعاد الفعل في طاعة الرسول دون طاعة أولي الأمر، فإنه من يطِع الرسول فقد أطاع الـلـه، فليس لأحد إذا أمره الرسول بأمر أن ينظر هل أمر الـلـه به أم لا، بخلاف أولي الأمر فإنهم قـد يأمرون بمعصية الـلـه، فليس كل من أطاعهم مطيعاً لـلـه، بل لا بد فـيما يـأمرون بـه أن يعلـم أنـه لـيس معصية لـلـه، وينظر هل أمر الـلـه به أم لا؟ سواء كان أولو الأمر من العلـماء أو الأمـراء، ويـدخل في هـذا تقليد العلماء وطاعة أمراء السرايا وغير ذلك». وقد بيّن أيضاً المعيـار الـذي يعتمـد في طاعـة الأمـر وتنفيـذ أوامره فقال[([1])]: «والإمام العدل تجب طاعته فيما لم يعلم أنه معصية، وغـير العـدل تجـب طاعتـه فـيما علم أنه طاعة كالجهاد».

(ف53) والسلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية كسـبت هـذه الميـزة باعتمادهـا عـلى الشريعـة الإسـلامية مصـدراً وحيـداً للتشريـع؛ وبـذا فـإن النظـام الأسـاسي للحكـم لا يُعـدّ المصـدر في المشروعيـة للأعـمال التنظيمية وغيرها من التصرفات الأخـرى، وإنمـا المصـدر والمرجـع في المشروعيـة هـو كتـاب الـلـه وسُـنّة رسـوله باعتمادهما دُستوراً للدولة، ولهما الحاكمية المطلقة على ما صرّح به النظام الأساسي للحكـم في عـدد مـن مـواده وخصوصاً المادة الأولى والمادة السابعة، وهذه المرجعية تتمتع بثبات مطلق لا يجوز المسـاس بهـا أو النيـل منهـا بأي وجه، ولا في أي حال حتى في أحوال الضرورة التي يجوز فيهـا تعطيـل أحكـام النظـام الأسـاسي للحكـم، كـما قضت بذلك المادة الثانية والثمانون منه.

(ف54) هذا في ما يتعلق بمصدر التشريع والمرجع فيه، وأما في ما يتعلق بالعمل التنظيمي المتمثل في إصـدار قواعد مدوّنة ملزمة؛ فإنه يتم عـلى مسـتويات متدرّجـة ومراتـب متعـددة، سـواء مـن حيـث إعـداد تلـك القواعـد

[1] في فتاواه ، ج 29، ص 196

وإقرارها، أم من حيث قوّتها وأولويتها، أم من حيث ثباتها أم مرونتها، أم من أي وجه آخر.

(ف55) وهذه القواعد التنظيمية بحسب استقراء النصوص النظامية وتتبع الوضع التطبيقي يمكن إجمالها في مجموعتين هما: الأنظمة واللوائح، فهاتان المجموعتان هما المصطلحان اللذان اعتمدهما النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء في إظهار العمل التنظيمي بهما، كما تشهد به المادة السابعة والستون من النظام الأساسي للحكم «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ...». وكما تشهد أيضاً المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن من بين اختصاصات مجلس الشورى «دراسة الأنظمة واللوائح»، وكذا المادة العشرون من نظام مجلس الوزراء التي نصت على أن «يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح ...».

(ف56) أما ما عداهما من تسميات ومصطلحات مثل: قواعد أو ضوابط أو أسس أو مبادئ أو تنظيم أو أحكام منظمة فقد استخدمت في ما قبل صدور النظام الأساسي للحكم بشكل ملحوظ، وخصوصاً في القواعد التنظيمية التي على مستوى لوائح[([1])]، بل جرى استخدامها في ما هو على مستوى نظام[([2])].

وأما بعد صدور النظام الأساسي، فقد اتجهت الممارسة الفعلية السليمة في العمل التنظيمي على التقيد بالمصطلحين المشار إليهما (أنظمة ولوائح)، حرصاً على استقرار العمل التنظيمي في صور محددة، وترسيخ مدلولات محددة وواضحة لتلك الصور، ومما يدعو إلى التأكيد على هذا أن النظام الأساسي للحكم قد نص على موضوعات ومسائل مهمة يتعين تنظيمها في هيئة أنظمة، مما يتعين معه الإبقاء على مفهوم محدود للنظام

[1] من ذلك مثلاً: قواعد تحديد النطاق العمراني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 175 في 1409/9/18هـ وقواعد تنظيم خدمات حجاج الداخل الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 82 في 1410/5/6هـ.

[2] كما في قواعد تنظيم لوحات الدعاية والإعلان الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/35 وتاريخ 1412/12/28هـ.

مستقى من النظام الأساسي ذاته، وكذا الأمر بالنسبة إلى اللائحة[([1])].

وهذا ما سيكون بيانه في فرعين:

الفرع الأول: الأنظمة.

الفرع الثاني: اللوائح.

يعقبهما فرع ثالث لهذا المطلب يتضمن بيان الآثار المترتبة على مبدأ التدرّج التشريعي.

الفرع الأول: الأنظمة

(ف57) الأنظمة جمع نظام، وهو لغة: ما ينظم فيه الشيء من خيط وغيره، وهو أيضاً الطريق والعادة، ونظام كل أمر ملاكه وقوامه، وقد تقدم بيان هذا في أو البحث[([2])]، وفي الاصطلاح الشائع في مجال أعمال السلطة اكتسبت كلمة «نظام» معاني عديدة يتوصل إليها بحسب السياق، من ذلك مثلاً: أن كلمة نظام تعني الانضباط وضده الفوضى، وفي هذا المعنى ورد في المادة الأولى من نظام المناطق التي تبين أهدافه ما نصه: «... كما يهدف إلى المحافظة على الأمن والنظام ...»، وكذلك المادة السابعة من نظام المناطق التي جعلت من بين واجبات أمير كل منطقة «... المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار»، ويطلق أحياناً على السلطة الحاكمة ذاتها حيث يقال: النظام الحاكم.

وإذا قيل: «النظام العام» فإنه يعني مجموعة الأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها مجتمع معيّن في زمن ما.

ويراد بها هنا مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة، وهي على

[1] على الرغم هذا الحرص على هذا التوجه إلا أنه ظل للممارسة التنظيمية السابقة أثر في بعض الأعمال التنظيمية، ومن ذلك مثلاً: القواعد المنظمة للهواتف الرسمية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 195 وتاريخ 1418/11/18هـ وقواعد استقدام العاملين في المدارس الأجنبية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 191 وتاريخ 1419/10/22هـ فقد صدرت كل منهما تحت عنوان «القواعد».

[2] انظر ما سبق في المبحث الثاني من الفصل الأول من الباب الأول (الفقرة 6).

درجات يأتي في أعلاها النظام الأساسي للحكم، ثم الأنظمة الأساسية الأخرى، ثم الأنظمة العادية، وبيان ذلك على النحو الآتي:

أولاً: النظام الأساسي للحكم:

(ف85) يأتي هذا النظام على رأس القواعد التنظيمية المتدرّجة، وله الهيمنة والأولوية على ما عداه من أنظمة، واكتسابه هذه المكانة من قبيل ترتيب الأعمال التنظيمية وتسلسلها من حيث المرجعية والالتزام بحسب ما توافر لهذا النظام من جهد في إعداده، وامتاز به من طريقة اعتماده، وما حواه من مبادئ وأحكام امتازت بالثبات والشمولية.

وهذا النظام بعد أن أكد دُستوريته بخضوعه لمبدأ المشروعية والحاكمية للدُستور (كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله)، كما جاء في المادة السابعة منه، شرع في رسم خطوات العمل التنظيمي مُبيّناً ما يجب تنظيمه، وطريقة اعتماد الأنظمة وإصدارها وتعديلها، وألزم تعديل الأنظمة النافذة كلها بما يتفق معه.

من هنا اكتسب هذا النظام صفة الأساس الذي اقترنت به بحكم موضوعه، فسمّي النظام الأساسي للحكم[([1])]. وقد تميز لذلك بطريق استثنائي خاص من حيث إعداده، وطريقة إصداره حيث صدر بأمر ملكي[([2])].

ثانياً: الأنظمة الأساسية:

(ف59) وهي الأنظمة التي شاركت النظام الأساسي للحكم في طريقة الإعداد والاعتماد، لكنها اختلفت عنه في اقتصارها على موضوعات معينة بحيث تناول كل منها مجالاً خاصاً به، وهذه الأنظمة هي: نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق؛ فهذه الأنظمة صدرت بموجب أوامر ملكية لمعنى خاص بها على ما سيأتي بيانه في الأدوات التنظيمية[([3])]، وتم إعدادها بطريقة مماثلة للطريقة التي أعد بها النظام

[1] وسيادة هذا النظام هي موضوع هذا المبحث الأول والإشارة إليه هنا مرة أخرى لبيان تدرج الأنظمة في القوة.

[2] سيأتي تفصيل القول في هذه الأداة في الفصل الخاص بالأدوات التنظيمية (الفقرة 432 وما بعدها).

[3] في الفصل الخامس من هذا الباب (الفقرة 433 وما بعدها).

الأساسي للحكم، وبهذا صدر المرسوم الملكي رقم م/23 وتاريخ 1412/8/26هـ الذي ينص على «أن كلمة «النظام» الواردة في المادتين التاسعة عشرة والعشرين من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 38 وتاريخ 1377/10/22هـ لا تشمل الأنظمة التالية: النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، نظام مجلس الوزراء، نظام المناطق (المقاطعات)». وسُميت بالأنظمة الأساسية أخذاً بوصفها الوارد في قرار مجلس الوزراء رقم 114 وتاريخ 1412/8/26هـ الصادر في شأن تلك الأنظمة، حيث وصفها في مقدمته بأنها أنظمة أساسية.

(ف60) وقد اكتسبت هذه الأنظمة سموّها من حيث طريقة إعدادها وإصدارها على الوجه المتقدم بيانه آنفاً، ومن حيث موضوعها لأنها تنظم السلطة التنظيمية ذاتها التي تختص بدراسة الأنظمة وإصدارها، وترسم الطريق الذي يتبع في ذلك، ومن هنا كانت الكثير من أحكامها قواعد دُستورية، وكثير من الدساتير في الدول الأخرى تتضمن قواعد شبيهة بها، وأما في التنظيم السعودي فصدرت مجزأة لكن بطريقة واحدة وأدوات متماثلة ومتساوية.

(ف61) وهذه الأنظمة الأساسية على الرغم من اشتراكها مع النظام الأساسي للحكم وتساويها في طريقة الإصدار، إلا أنه حصل للنظام الأساسي للحكم تميز عليها؛ نظراً إلى عموم أحكامه وشمولها جميع سلطات الدولة والحقوق والواجبات العامة، بينما الأنظمة الأساسية الأخرى تناولت مجالات خاصة بها. مع هذا فإن لها علوّاً على الأنظمة العادية، بحيث يجب أن تخضع هذه الأخيرة لها، وتتقيّد بمقتضاها، ولا تخرج عنها، وأن تأتي على الوجه الذي حددته لها.

ثالثاً: الأنظمة العادية:

(ف62) وهي ما عدا النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية التي سبق ذكرها في البند «ثانياً»، وارتضينا هنا تسميتها بالأنظمة العادية لسلوكها الطريق المقرر والمتبع عادة في دراسة الأنظمة وإقرارها، وهي المرادة عند إطلاق كلمة «الأنظمة»، وهي المرادفة للقوانين الشائع استعمالها لدى الشراح، التي تُطلق على القواعد العامة الملزمة الصادرة

من السلطة التشريعية، وتطبّق على عدد غير محدد من الأشخاص، أو على أشخاص محـددين بصـفاتهم لا بذواتهم. وهذا التعريف للقوانين الذي يصدق على الأنظمة بحسب الاصـطلاح التنظيمـي في المملكـة تدخل فيه أيضاً اللوائح التنظيمية التي تصـدر مـن السـلطة التنظيميـة؛ لـذا تُعـد أيضـاً مرادفـة لكلمـة «قوانين».

(ف63) ولتمييز هذه الأنظمة عمّا عداها من وسائل تنظيمية يمكن تعريفها بأنها «القواعد العامة المُلزمة الصادرة من السلطة التنظيمية، والموافق عليها بمرسوم ملكي».

فالذي يميز هذه الأنظمة هو تتـويج إجـراءات الموافقـة عليهـا بمرسـوم ملـكي يصـدر بهـا، وليسـت كـذلك الأنظمة الأساسية لصدورها بأوامر ملكية، كما سبق في البندين «أولاً وثانياً»، كـما تتميـز عـن اللـوائح بـأن هـذه الأخيرة لا يلزم لها صدور مرسوم ملكي على ما سيأتي في الفرع الثاني التالي.

وبذا يلزم توافر ثلاثة عناصر في تلك القواعد لاعتبارها أنظمة، هي:

1 ـ العمومية والتجرد: فيجب أن تكون قواعد عامة مجردة لها صفة الشمول بحيث لا تقتصر على واقعـة بعينها وخصوصها، ولا على شخص معين بذاته، فلو كانت كـذلك فـلا تُعـد نظامـاً حتـى ولـو كانـت صـادرة مـن السلطة التنظيمية وموافقاً عليها بمرسوم ملكي مثل: إسـقاط الجنسـية العربيـة السـعودية عـن السـعودي وفقـاً للمادة الثالثة عشرة من نظام الجنسية العربية السعودية الصادر في عام 1374هـ. ومثـل: مـنح امتيـاز التعـدين الذي يتعين أن يصدر بمرسوم ملكي بعد دراسته وصدور قرار بشـأنه مـن السـلطة التنظيميـة (مجلـس الشـورى ومجلس الوزراء)، وذلك وفقاً لما قضت به المادة السبعون من النظام الأساسي للحكم، والمادة الثامنـة عشرة مـن نظام مجلس الشورى، والمادة العشرون من نظام مجلس الوزراء، فهذه الامتيـازات لا تُعـد أنظمـة، وإن انطـوت على أحكام تنظم حق استخدام الامتياز بدليل أنها ذُكرت مع الأنظمة في المواد المشـار إليهـا، ولـو كانـت داخلـة فيها لاستغنى النظام عن ذكرها.

2 ـ صـدورها مـن السـلطة التنظيميـة: فلـو صـدرت تلـك القواعـد مـن

سلطة تنفيذية فلا تُعد نظاماً، ولو كانت قواعد عامة مجردة، وإنما تُعد لوائح، أو تعليمات، أو ما يشبه ذلك.

3 ـ الموافقة عليها بمرسوم ملكي: وذلك وفقاً لما نصّت عليه المادة السبعون من النظام الأساسي للحكم من أن الأنظمة تصدر وتُعدّل بموجب مراسيم ملكية، وما نصت عليه المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى من أن الأنظمة تصدر وتعدّل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى، وكذلك ما نصت عليه المادة العشرون من نظام مجلس الوزراء من أنه مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تصدر الأنظمة وتُعدّل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء، فلو صدرت قواعد عامة مجردة من السلطة التنظيمية، من دون أن تتوّج بمرسوم ملكي فلا تُعد نظاماً، وإنما لوائح جرى العمل على تسميتها باللوائح التنظيمية تمييزاً لها عن اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية، كما سيأتي بيانه في الفرع التالي.

لذا إن أي قاعدة عامة يوافق عليها بمرسوم ملكي تُعد نظاماً حتى ولو كانت مادة واحدة، أو عدة مواد لم تعنون بكلمة (نظام)[([1])].

(ف64) تقع هذه الأنظمة من حيث الرتبة بعد النظام الأساسي للحكم وبعد الأنظمة الأساسية، بحيث يلزم أن يراعى فيها ما يقضي به النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية. لكن لها حق التقديم على اللوائح التنظيمية.

الفرع الثاني: اللوائح

(ف65) اللوائح جمع لائحة، وهي مشتقة من لاح بمعنى بدا وظهر، يقال: لاح الشيب في رأسه بمعنى بدا وظهر، ولاح لي الأمر بمعنى وضح، ولوائح الشيء ما يبدو منه ويظهر. وليس بعيداً من هذا المعنى ما يراد باللوائح هنا، حيث إنها تصدر لإظهار أحكام النظام وبيانها وتفصيلها.

[1] مثل: المرسوم الملكي رقم م/43 بتاريخ 1377/11/29هـ الصادر بالموافقة على عقوبات تفرض على من يستغل سلطاته الوظيفية. والمرسوم الملكي رقم 4 بتاريخ 1410/3/1هـ بشأن الحجز التحفظي.

ويقصد باللوائح ـ بالاستقراء والتتبع ـ القواعد العامة الملزمة الصادرة بأداة دون المرسوم الملكي[([1])].

(ف66) واللوائح وإن اتفقت مع الأنظمة في أنها قواعد عامة

[1] وبهذا يتبين أن مفهوم اللوائح في التنظيم السعودي يختلف عن مفهومه المتداول لدى شراح القانون والتي جاهدت دراسات حديثة على محاولة إسقاطه على التنظيم السعودي، فاللائحة لدى شراح القانون تعرف بأنها عبارة عن قرار صادر من السلطة الإدارية ينشئ قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود أو غير معين من الأفراد.

وبهذا التعريف تكون اللوائح أعمالاً ذات طبيعية تشريعية من الناحية المادية أو الموضوعية؛ لأنها تنشئ قواعد عامة مجردة تطبق على الكافة أو على طائفة منهم دون تحديد أو تعيين لأشخاص معينين بالذات، وتعد أعمالاً ذات طبيعة إدارية من الناحية الشكلية، لأنها تصدر من السلطة الإدارية. انظر: محسن خليل، النظم السياسية والقانونية الدستورية ، ج 2: الدستور اللبناني ، ص333. انظر في بيان اللوائح لدى شراح القانون: محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، [د. ت.])، ص 146 ـ 178؛ إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي (بيروت: دار الملاط، [د.’ت.])، ص 281 ـ 300؛ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية (القاهرة: دار شباب الجامعة، [د. ت.])، ص 750 ـ 766، وماجد راغب الحلو، القانون الإداري (القاهرة: دار الكتب للطباعة والنشر، 1977)، ص 99 ـ 109.

ومما تقدم يمكن تبيّن وجوه المقارنة بين المفهومين للوائح في التنظيم السعودي ولدى شراح القوانين على النحو الآتي:

1 ـ من حيث المصدر، حيث تصدر اللائحة عن السلطة الإدارية، أما القانون فيصدر عن السلطة التشريعية، وليس كذلك الشأن في النظام السعودي حيث يكون للسلطة التنظيمية وضع الأنظمة واللوائح.

2 ـ القانون يسمو على اللائحة من حيث التدرج التشريعي، حيث إن اللائحة تشريع فرعي تبعي للقانون لا تخرج عن دائرته، وفي هذا ما يتفق مع النظام السعودي من حيث أن النظام يعلو اللائحة.

3 ـ القانون أوسع نطاقاً من حيث دائرة التشريع، حيث إنه يقرر ما يشاء من القواعد القانونية في جميع المجالات، لا قيد عليه إلا ما تقضي به نصوص دستورية، أما اللائحة ففي حدود القانون الذي تصدر تنفيذاً له ولا تملك حق تقرير قواعد زائدة عليه. وفي النظام السعودي قد تقارب اللائحة النظام من حيث نطاقها وبخاصة في اللوائح التنظيمية.

4 ـ القانون يتميز بثبات واستقرار أكثر من اللائحة، لأنه ينظم المسائل المهمة دون التفصيلات التي هي أكثر عرضة للتغير والتبدل حيث تترك للائحة. وهذا مشابه لما في التنظيم السعودي في غالب أحوال اللوائح.

5 ـ يختلف القانون عن اللائحة من حيث رقابة القضاء على كل منهما، فاللائحة بما أنها تصدر عن السلطة الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أما القانون فيخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا.

وفي النظام السعودي تصدق رقابة القضاء الإداري على اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذاً لنظام معين. أما ما عداها من لوائح تنظيمية فتفسر من الجهة التي أصدرتها، وأما الأنظمة فتختص السلطة التنظيمية بتفسيرها، وسيأتي ذلك مفصلاً عند الحديث عن اختصاصات مجلس الشورى.

مجردة، إلا أنها تفترق عنها في عدم صدورها بمرسوم ملكي.

(ف67) وأما جهة صدورها فقد تتفق مع الأنظمة وقد تفترق، فقد تصدر من السلطة التنظيمية وفقاً للمادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم التي جاء فيها: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ...»، والمادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي جاء فيها: إن من بين اختصاصات مجلس الشورى «دراسة الأنظمة واللوائح ...» والمادة الحادية والعشرين من نظام مجلس الوزراء التي جاء فيها: «يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح ...». وقد تصدر اللوائح من السلطة التنفيذية وفقاً لما تنص عليه كثير من الأنظمة التي تخوّل السلطة التنفيذية المعنية بموضوع النظام بحق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

(ف68) واللوائح وإن وردت مطلقة من غير توصيف كما وردت في الأنظمة الثلاثة المشار إليها، إلا أنه من أجل التفريق بين ما يصدر منها من السلطة التنظيمية وما يصدر من السلطة التنفيذية، فقد استقر العمل وبحسب ما هو جارٍ وصفه في الأنظمة العادية الأخرى على تقسيمها إلى نوعين هما: اللوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية[(1)]، وبيانهما في ما يأتي:

---

[1] وقد جاء في نظام العلم السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 وتاريخ 1393/2/20هـ النص على هذين النوعين من اللوائح، حيث ذكر في مادته الحادية والعشرين اللوائح التنظيمية وتصدر من مجلس الوزراء، وذكر في مادته الثانية والعشرين اللوائح التنفيذية وتصدر من وزير الداخلية وتوجد لدى شرائح القوانين تصنيفات أخرى للوائح منها:

أ ـ اللوائح التنظيمية :

وهي القواعد التي تتكفل بتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية، وتصدر هذه اللوائح دون حاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم على خلاف الحال في اللوائح التنفيذية التي يتعين أن تصدر مستندة إلى قانون قائم، وقد تركت هذه اللوائح للسلطة التنفيذية لأنها الأكثر قدرة على التنظيم الإداري، وهذا التعريف لا ينسجم مع التنظيم السعودي، فاللوائح يتعين دراستها من مجلس الشورى ومجلس الوزراء، في حين أن ترتيب المصالح الحكومية يستقل به مجلس الوزراء ودرج على تسميته بـ «تنظيم»، كما سيأتي تفصيل القول في ذلك (في الفقرة 408).

ب ـ لوائح الضبط أو الأمن (وتسمى لوائح البوليس):

وهي التي تضع القواعد اللازمة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن والسكينة العامة والصحة العامة، وهذه اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية دون أن تكون تنفيذاً لنظام معين، ومن أمثلتها لديهم اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين، ولوائح المحال المقلقة للراحة.

جـ لوائح الضرورة :

وهي اللوائح التي تعد من عمل السلطة التنظيمية ولكن تصدرها السلطة التنفيذية في حالة غياب السلطة التنظيمية، أو تصدر من السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها.

د ـ اللوائح التفويضية :

وهي ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات لها قوة القانون، وذلك بناءً على تفويض صادر من السلطة التشريعية في مسائل من اختصاصها محددة في التفويض ولمدة محددة.

انظر: محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1970)، ج 2، ص 334 وما بعدها، والمراجع السابقة.

أولاً: اللوائح التنظيمية:

(ف69) اللوائح التنظيمية يراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر بعد دراسة المجلسين لها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)[(1)]، فإن اتفقت وجهتا نظر المجلسين بشأنها صدرت بعد موافقة الملك عليها، وإن اختلفت وجهتا نظرهما بشأنها تعاد إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنها ثم يرفعها إلى الملك؛ لاتخاذ ما يراه بحسب نص المادة السابعة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء[(2)]. وصحت تسميتها باللوائح التنظيمية نظراً إلى صدورها من السلطة التنظيمية (المجلسين). وهي في الأغلب لا تصدر تنفيذاً لنظام بعينه وإنما لتنظيم موضوعها ابتداءً[(3)]، إذا لم يكن من بين الأمور التي احتجزها النظام الأساسي للحكم لتصدر بنظام، على ما سيأتي بيانه في المطلب الثالث التالي.

وقد تصدر بناءً على نص في نظام يلزم بإصدارها لتنظيم مسائل ذات صلة بموضوعه، وفي هذه الحالة على الرغم من أنها تصدر تنفيذاً لما قضى به النظام من وجوب إصدارها إلا أنها تتميز عن اللوائح التنفيذية في أنها تنظم مسائل ذات صلة بموضوع النظام الذي ألزم بإصدارها،

[1] واللوائح التنظيمية هي المرادة في تلك الأنظمة الثلاثة حينما وردت مطلقة من غير وصف. انظر ما سيأتي في الفقرة (302).
[2] سيأتي تفصيل في ذلك في الفصل الرابع (الفقرة 421) وما بعدها.
[3] مثل: لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 107 وتاريخ 1410/6/25هـ

ورغب واضع النظام في تركها لها مراعاة لاعتبارات يُقدّرها[([1])].

(ف70) وهذه اللوائح على الرغم من أنها غير مقيّدة بنظام ما، إلا أنها تُعد في مرتبة أدنى من النظام بحكم مرتبة الأداة التي تصدر بها؛ لذا ينبغي ألا تتضمن أحكاماً مخالفة لنظام ما، وللنظام حق التقديم عليها.

ثانياً: اللوائح التنفيذية:

(ف71) اللوائح التنفيذية يراد بها القواعد العامة المُلزمة التي تصدر من السلطة التنفيذية بحسب ما هو مسند إليها بموجب الأنظمة، ذلك أن الأنظمة ـ وقريب منها اللوائح التنظيمية التي تصدرها السلطة التنظيمية ـ إنما تُعنى بتقرير الأحكام التي تتمتع بقدر من الاستقرار والشمولية، وتترك للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التفاصيل، والأحكام الجزئية وتعديلها، في ضوء ما يتطلبه التطبيق، ويستجيب للمتغيرات، يكفل المرونة في مواجهة المقتضيات العملية، ولذا كثيراً ما يأتي النص في نظام أو لائحة تنظيمية على إعطاء الوزير المعني بموضوع النظام أو التنظيم سلطة إصدار اللائحة اللازمة لتنفيذه، ولذا سميت باللائحة التنفيذية، لأنها تصدر تنفيذاً لما قضى به النظام، وتيسيراً لتنفيذه ببيان الأحكام التفصيلية اللازمة، ولأن صدورها ـ في الأغلب ـ من السلطة التنفيذية وحدها.

(ف72) ولذا فإن هذه اللائحة يجب أن تلتزم حدود النظام الذي صدرت تنفيذاً له، فلا تتضمن إلغاء حكم من أحكامه، أو تعديلاً له، أو تعطيلاً. كما أن اللائحة لا يجوز أن تتضمن أحكاماً أصلية جديدة لم ينص عليها النظام أو لا تقتضيها أحكامه؛ لأن هذا النوع من اللوائح لا يصدر من سلطة تنظيمية، وإنما من سلطة تنفيذية.

(ف73) ويترك في الأغلب إصدار هذه اللوائح للوزراء المعنيين كلٌ في ما يخصه، سواء جعل لوزير بعينه حق إصدار اللائحة التنفيذية إذا كانت تنفيذاً لنظام يعينه بصفة مباشرة، أم جعل له بالاتفاق أو التنسيق مع

[1] ومن الأمثلة على ذلك لائحة أعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام والعاملين فيها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 140 في 1409/8/13هـ واللائحة التنفيذية لنظام خدمة الأفراد الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 324 في 1397/3/16هـ

وزير أو وزراء آخرين ممن لهم علاقة بموضوع النظام ولكن لا يعنيهم تطبيقه بصورة مباشرة[([1])]، وقد يجعل إصدار اللائحة لرئيس مجلس الوزراء بذاته[([2])]؛ لكون موضوعها يتعلق بمجمل عناصر السلطة التنفيذية.

وفي أحيان نادرة جداً قد يوكل النظام إصدار لائحته التنفيذية إلى مجلس الوزراء؛ وذلك لاعتبارات يختص بها هذا النظام كأن يكون متعلقاً باختصاصات الأجهزة الحكومية أو معظمها، أو يرغب في أن يكون للائحة قدر من الثبات والاستقرار، بحيث لا يكون للجهة التنفيذية تعديلها إلا بعد إخضاعها لمزيد من الدراسة من جهات أخرى والعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليها.

(ف74) واللوائح التنفيذية قد تأتي أحياناً في صورة تعليمات يصدرها الوزير المعني لتنفيذ نظام معني بتطبيقه، أو في صورة قرارات أو نماذج أو ما شابه ذلك.

(ف75) واللوائح التنفيذية تأتي في أدنى درجات القواعد التنظيمية من حيث التدرج التشريعي.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على مبدأ التدرّج التشريعي

يترتب على هذا المبدأ عدد من النتائج والآثار المهمة من أهمها:

أولاً: حق الإنشاء:

(ف76) فالقواعد الملزمة تتفاوت من حيث أهميتها وشموليتها، فمن القواعد ما يعد قواعد دُستورية مهيمنة حتى على العمل التنظيمي نفسه، ويكون نطاقها عاماً وشاملاً لكل مظاهر السلطة في الدولة ونشاطاتها. ومن القواعد ما يكون أقل نطاقاً وشمولاً من ذلك، بحيث يضع قواعد مهيمنة على نشاط محدد من نشاطات السلطة، أو على إحدى الظواهر أو أحد

[1] من ذلك مثلاً: اللائحة التنفيذية لنظام التسوية الواقية من الإفلاس حيث يتعين حسب هذا النظام أن تصدر من قبل وزير التجارة بالاتفاق مع رئيس ديوان المظالم.

[2] من ذلك مثلاً: اللائحة التنفيذية لنظام التحكيم الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2021/7م في 1405/9/8هـ واللائحة التنفيذية لنظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 6901 في 1391/3/22هـ.

السلوكيات العامة في مجتمع الدولة. ومن القواعد ما يأخذ شكل إجراءات ترسم الخطوات التي يلـزم اتباعهـا في سبيل تنفيذ قاعدة أعلى منها.

ولكل نوع من هذه القواعد طريقة ووسيلة في إنشائه وتقريره، وتتـدرج هـذه الوسـائل والطـرق بحسـب تدرج أهمية القاعدة وشموليتها، وقد سبق في الفرعين السابقين بيان هـذه الوسـائل والطـرق التـي تأخـذ صـوراً متدرجة بدءاً من النظام الأساسي للحكـم، فالأنظمـة الأساسـية، فالأنظمـة العاديـة، فـاللوائح التنظيميـة، وأخـيراً اللوائح التنفيذية.

ومع ما تقدم من إشارات إلى طبيعة تلك القواعد وأنواعهـا، إلا أنـه سـيأتي تفصـيلاً في المبحـث التـالي بيان تلك القواعد التي اختص بإنشائها النظام الأساسي للحكم، وسيأتي في الفصلين التاليين القواعد الخاصـة بالأنظمة الأساسية (نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، كما سـيأتي في المطلـب التـالي بيـان القواعـد المتروكة للأنظمة العادية، وبعدها يعلم ما هو متروك للـوائح، وسـيأتي أيضـاً مزيـد بيـان لـذلك في الأدوات التنظيمية[([1])].

(ف77) بمقتضى هذا الحق فإنه ليس لأي صورة أدنى من صور التنظـيم أن تنشـئ قاعـدة هـي مـن حـق صورة أعلى، والعكس مقبول؛ فيمكن للصورة الأعلى أن تنشئ قاعدة من حق صورة أدنى، ويندرج هذا تحت مـا يعرف بقاعدة «من يملك الكل يملك الجزء».

ثانياً: حق الإلغاء:

(ف78) تحكم هذا الحق قاعدة «من يملك الإنشاء يملك الإلغاء»، فحق الإلغاء مرتبط بحق الإنشـاء، فـأي قاعدة يتم إنشاؤها بصورة من الصور التنظيمية التي مر ذكرها لا يجوز إلغاؤها إلا بالطريقة والوسيلة نفسيهما اللتين تم بهما إنشاؤها.

وكما في حق الإنشاء فإنه يمكن في حق الإلغاء أن يتم إلغاء القاعدة بوسـيلة أعـلى مـن تلـك التـي أُنشـئت بموجبها، والعكس غير مقبول.

[1] في الفصل الخامس (الأخير من هذا الباب).

ثالثاً: حق التعديل:

(ف79) يشبه التعديل الإلغاء من حيث إنه إحداث تغيير في القاعدة القانونية، إلا أن الإلغاء يعدم القاعدة، وأما التعديل فيغير في حكمها إما بالزيادة أو النقصان أو في وجوه تطبيقها، وقد يتداخل الإلغاء مع التعديل كما لو أُلغيت القاعدة للاستعاضة عنها بقاعدة بديلة.

ولذا فإن حق التعديل ملحق بحق الإلغاء من حيث ارتباطه وتقيّده بالدرجة التي تحتلها القاعدة المراد تعديلها، بحيث يلزم أن يتم التعديل بالدرجة نفسها، أو بدرجة أعلى.

وهذا الحق أكده النظام الأساسي للحكم في مادته الثالثة والثمانين ونصّها: «لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم إصداره»، وكذا نظام مجلس الشورى في مادته الثلاثين ونصها: «لا يجري تعديل هذا النظام إلا بالطريقة التي تم بها إصداره»، ومثلها نص المادة الثانية والثلاثون من نظام مجلس الوزراء.

(ف80) ومع أن هذا هو الأصل إلا أن بعض القواعد قد تتضمن تفويضاً من الجهة التي أنشأتها لجهة أدنى منها بحق تعديل تلك القاعدة، وذلك لدوافع ومسوغات تقدّرها تلك الجهة التي أنشأت القاعدة تحسباً لأي متغيرات سريعة تلزم مواجهتها بإجراءات فورية أو مباشرة، أو تحرياً للمرونة في مراعاة أحوال التطبيق ومقتضياته.

رابعاً: حق التفسير:

(ف81) يُعدّ التفسير من أعقد مجالات البحث والدراسة وأكثرها تشعباً، فقد تعددت الآراء في تعريفه وأنواعه وشروطه، وتعدّدت مناهجه وطرقه، وتنوعت مدارسه واتجاهاته، فأصبح مجالاً للتآليف المستقلة به، وليس من الممكن الوفاء بصورة وافية عنه في هذه اللمحة العارضة، وإنما يكتفي بإشارة موجزة إلى بعض جوانبه ذات الصلة بمبدأ التدرج التشريعي الذي هو عنوان هذا المطلب؛ فالتفسير يعني، بصورة مجملة، الكشف والبيان عن المدلول المراد من النص.

(ف82) وأنواع ثلاثة، ونبدأها بأهونها وأدناها، صعوداً إلى أعقدها وأعلاها:

1 ـ التفسير الفقهي.

2 ـ التفسير القضائي.

3 ـ التفسير التشريعي.

(ف83) والتفسير الفقهي هو ما يقوم به الباحثون والمتخصصون من اجتهادات في بيان النصوص وتعيين مدلولاتها، وهو تفسير غير ملزم في نتيجته، وإنما يُعد عملاً اجتهادياً يقبل المخالفة والمناقشة، وقيمته تظهر في إثراء الدراسات النظامية والمساعدة على فهم النصوص واستجلاء مقاصدها. ولا يتمتع هذا التفسير بقوة ملزمة في التطبيق إلا إذا اقترن بإجراء إداري مبني عليه، كأن اعتمدت الإدارة على تفسير فقهي لنص نظامي في إصدار قرار أو اتخاذ إجراء، فمثل هذا التفسير يستمد قوة ملزمة باعتماده من قبل الإدارة، وقد يسمى هذا التفسير ـ إذا ارتقى إلى هذه المرحلة ـ بالتفسير الإداري، لكنه مع هذا يظل خاضعاً لرقابة القضاء، فيجوز التظلم منه أمام القضاء الإداري المختص الذي يملك حق النظر فيه ومن ثم تأكيده، أو إبطاله، أو تصحيحه وتصويبه. وعلى هذا نص نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/78 والتاريخ 1428/9/19هـ، في مادته الثالثة عشرة في الفقرة (ب) منها التي ذكرت أن من بين ما تختص المحاكم الإدارية بالفصل فيه: «دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة.

(ف84) وأما التفسير القضائي فهو ما يقوم به القضاء من اجتهاد في فهم النصوص وتطبيقها على الواقعة المعروضة؛ فالقاضي وهو يتلمس الحكم الذي يتعيّن تطبيقه على الواقعة المعروضة، عليه أن يجتهد في فهم النصوص واستخلاص المدلول المراد منها؛ ليتحقق من مدى انطباقه على الواقعة، فإذا أداه فهمه واجتهاده إلى مدلولات محددة للنص وطبقها على الواقعة بما يراه موافقاً لها، كان هذا إلزاماً منه بالحكم في الواقعة بموجب

هذا التفسير الذي توصل إليه للنص، فيكون لهذا التفسير قوة مستمدة من قوة الحكم القضائي وحجيته متى أصبح نهائياً بعد استنفاده طرق الطعن المقررة.

ولكن هذه القوة والحجية تظل سارية فقط في الواقعة محل الحكم القضائي، في ما يعرف بحجية الأمر المقضي فيه، ولا تتعداها إلى غيرها إلا بالقدر الذي يعتمده حكم قضائي آخر بالأخذ بها كسابقة قضائية.

(ف85) وأما التفسير التشريعي فهو الذي يقصد به الكشف عن المدلول المراد من النص بشكل قاطع لا يحتمل معه الاجتهاد أو التأويل على وجه آخر، فهذا التفسير يهدف إلى تعيين مورد النص وتحديد مدلوله ومراد واضعه، وبالتالي يتعين تطبيقه على هذا الوجه المفسر. وليس أقدر على هذا التفسير من الجهة التي أصدرت النص واعتمدته؛ لأنها هي الأقدر على فهم مرادها منه، فإذا قامت بهذا الكشف والبيان عن مرادها تبيّن به أن النص كان يجب تطبيقه على هذا النحو، فيكتسب بذلك هذا التفسير القوة نفسها التي يتمتع بها النص المفسَّر، وبحكم هذه التبعية في القوة فإن التفسير يتعين الالتزام به وتطبيقه على جميع الوقائع التي يحكمها النص المفسَّر ولو كانت واقعة قبل التفسير؛ لأن التفسير لا ينشئ حكماً جديداً، وإنما هو كاشف لمقصود النص ومدلوله.

وبهذا المقتضى فإن هذا النوع من التفسير يخضع لكل ما يخضع له النص المفسَّر الذي يأخذ صوراً عديدة كما تقدم في الفرعين السابقين، فهو إن كان في صورة لائحة تنفيذية فإن واضعه هو السلطة التنفيذية، وبما أن السلطة التنفيذية لا تملك إنشاء أحكام جديدة زيادة عما تقرره لها الأنظمة، وإنما يقتصر دورها على تنفيذها في الحدود المقررة لها بموجب تلك الأنظمة، فإن تفسيرها لنصوص اللائحة الصادرة عنها تُعد قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري على ما تقدم بيانه.

وأما ما عدا اللائحة التنفيذية فإنها تُعد أعمالاً تنظيمية؛ لذا فإن تفسير نصوصها يُعد عملاً تنظيمياً، فيخضع لما تخضع له وفقاً لمبدأ التدرج التشريعي، وحيث إن صور هذه الأعمال التنظيمية تتدرج من حيث القوة والهيمنة، ومن حيث طريقة إعدادها وأداة اعتمادها على ما سبق بيانه عند

الحديث عنها في الفرعين السابقين، وهذه الصور التنظيمية هي: «النظام الأساسي للحكم، الأنظمة الأساسية، الأنظمة العادية، اللوائح التنظيمية»، فإن تفسير أي نص وارد في كل منها يتعين أن يتم بالطريقة والأداة نفسيهما اللتين تم بهما إصدار النص المفسَّر واعتماده.

وفي أحيان قليلة قد يجعل النظام حق تفسيره إلى مجلس الوزراء، من ذلك مثلاً ما ورد في نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1391/2/11هـ حيث نص في مادته الحادية والثلاثين على أن «مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتفسير أحكام هذا النظام»[([1])].

المطلب الثالث: تعيين مجالات النظام

(ف86) مما يستتبعه مبدأ التدرج التشريعي وترتيب القواعد التنظيمية على ما سبق بيانه في المطلب السابق تعيين موضوعات ومجالات كل نوع من هذه القواعد المتدرجة؛ لارتباط أهمية الموضوعات بدرجة قوة القواعد المنظمة لها، ولذا فإن تعيين مجالات كل من النظام واللائحة ونحوهما من صور القواعد التنظيمية تُعد من أعقد المسائل، وللاجتهاد فيها مجال واسع، ولاختلاف وجهات النظر فيها متسع، وظهرت اتجاهات عدة في هذا الشأن لدى شراح القانون من أهمها:

1 ـ تحديد حد فاصل بين مجال القانون ومجال اللائحة اعتماداً على ما يسمى بـ’«حالة الأفراد»، فكل قاعدة عامة تقتضي مساساً بالحالة القانونية للأفراد بحيث تنال من حرياتهم أو أموالهم يجب أن يصدر بها قانون، ويترك للائحة وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون، أو التي لا أثر لها بالنسبة إلى الأفراد، مثل تلك التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي.

2 ـ النظر إلى المصدر، فمجال القانون هو تنظيم الموضوع ابتداءً من السلطة التنظيمية، أما اللائحة فلا تصدر إلا تنفيذاً لقانون تستند إليه.

[1] يلاحظ بهذا الشأن ما سيرد عن اختصاص مجلس الشورى بتفسير الأنظمة (الفقرة 315).

3 ـ الاعتماد على الدُستور في تحديد الموضوعات التي يجب أن تنظم بقانون، بحيث يبقى ما عداها مما يمكن تنظيمه بلائحة.

(ف87) وبالنظر في التنظيم الحالي للسلطة التنظيمية يمكن القول إن التنظيم السعودي يعتمد على الاتجاه الثالث مستوعباً مرتكز الاتجاه الأول، حيث يستنتج من النظام الأساسي للحكم بمقتضى ما يتمتع به من مرتبة تعلو ما عداه من أنظمة أخرى على النحو الذي مر بيانه[([1])] أنه جاء بتعيين الموضوعات التي يتعين تنظيمها بهيئة أنظمة، ولا تنظم بما هو أدنى منها إلا إذا كان بناءً على نظام يتيح ذلك.

(ف88) ويقصد بالأنظمة مفهومها المحدد تعريفاً للأنظمة العادية، وهي القواعد التي تصدر بمراسيم ملكية أياً كان شكل هذه القواعد أو حجمها على ما سبق بيانه[([2])].

(ف89) وهذه الموضوعات التي أوردها النظام الأساسي للحكم لتكون مجالات محتجزة للأنظمة ملحوظ فيها أهمية هذه الموضوعات، سواء من حيث تعلقها بكيان الدولة مثل: الأحكام المتعلقة بعَلم الدولة ونشيدها وأوسمتها، أم من حيث مساسها بالحقوق الأساسية للأفراد ومراكزهم القانونية مثل: الرسوم والضرائب والعقوبات والجنسية، أو من حيث اتصالها بحماية الثروات الوطنية والمال العام وأمن المجتمع والوطن. وغير ذلك من اعتبارات تستدعي الاحتياط لهذه الموضوعات بتوفير قوة قانونية للأحكام المنظمة لها.

(ف90) وبطريقة التتبع والاستقراء لما ورد في النظام الأساسي للحكم يمكن تحديد تلك الموضوعات التي يتعين تنظيمها في هيئة أنظمة بثمانية وعشرين موضوعاً، كانت في معظمها منظمة أساساً في هيئة أنظمة قبل صدور النظام الأساسي للحكم؛ ما يغني عن إصدار أنظمة جديدة بها إلا بقدر ما يستوجبه التوافق مع النظام الأساسي للحكم من تعديل لما هو نافذ منها، أو بقدر ما يستدعيه التطور من أنظمة بديلة أو جديدة في موضوعها.

[1] في الفقرة (58).
[2] في الفقرة (62).

ولبيان هذه الموضوعات التي يمكن تسميتها بمجالات النظام، وبيان ما يكون منها قد صدر بنظام، نعرضها مرتّبة بحسب ترتيب ورودها في النظام الأساسي للحكم[([1])]:

(ف91) 1 ـ العَلَم : يمثل العلم رمزاً للدولة وكرامتها وسيادتها؛ ولذا كان له من الأهمية ما دعا النظام الأساسي للحكم إلى أن يتولى بنفسه ونصه تحديد أهم معالمه وبياناته، فتكفل في مادته الثالثة ببيان أهم مواصفاته من حيث اللون والمقاس، وأهم بياناته التي تثبت على صفحته، فجاء في المادة الثالثة منه: «يكون علم الدولة كما يلي:

أ ـ لونه أخضر.

ب ـ عرضه يساوي ثلثي طوله.

جـ تتوسطه كلمة «لا إله إلا الله محمد رسول الله» تحتها سيف مسلول».

كما أكد النظام الأساسي بنفسه مبدأ هو من الأهمية بحيث يجب أن تتوافر له أقصى حد من الحماية ضد التعديل والتبديل، فجعله بالنص عليه مبدأ دُستورياً، وهو عدم تنكيسه في أي حال وأي ظرف فجاء في المادة المذكورة: «ولا ينكس العلم أبداً»، وذلك نظراً إلى ما يحمله من كلمة التوحيد كلمة الله العليا، فلا ينكس حتى في المناسبات التي جرى العرف الدولي على تنكيس الأعلام خلالها كما في حالات الحزن العام.

وبعد ذلك لم يشأ النظام الأساسي للحكم التنازل عن بقية الأحكام المتعلقة بالعلَم إلا لنظام خاص يصدر بها، وليس لما هو أدنى من ذلك، فجاء في نهاية المادة الثالثة المشار إليها النص على أن «يبيّن النظام الأحكام المتعلقة به».

(ف92) وهذا النظام كان موجوداً سلفاً، حيث سبق أن صدر نظام

[1] أعد المستشار القانوني إبراهيم بن محمد الناصري دليلاً للأنظمة أسماه دليل أنظمة المملكة العربية السعودية ، تكشيف محمد بن حمد الزومان، وهو دليل شامل للأنظمة التي صدرت في المملكة منذ عام 1344هـ إلى تاريخ إخراج هذا الدليل، وما طرأ عليها من تعديلات، وما صدر بشأنها من أحكام ذات صلة، كما صدرت الطبعة الثانية منه، تحديث محمد بن صالح السحيمان، عن الشبكة العربية للأبحاث والنشر (1434هـ/2013م).

العَلَم السعودي بموجب المرسوم الملكي رقم م/3 وتاريخ 1393/2/10هـ، وتضمن النظام وصفاً عاماً للعَلَم، والأصول المتعلقة برفعه، وما يتعيّن مراعاته بهذا الشأن في المناسبات والأماكن والمواكب[(1)]، ومحظورات استعماله، والعقوبات المقررة على ذلك. ونص هذا النظام في نهايته على أن يتولّى مجلس الوزراء تفسير هذا النظام وإصدار لوائحه التنظيمية، ويتولّى وزير الداخلية إصدار اللوائح التنفيذية لهذا النظام.

وقد صدرت اللائحة التنظيمية لنظام العلم للمملكة العربية السعودية بقرار مجلس الوزراء رقم 422 وتاريخ 1398/5/10هـ.

وصدرت اللائحة التنفيذية له بقرار وزير الداخلية رقم 2206 وتاريخ 1402/8/16هـ.

وحظي هذا النظام بالتأكيد على العناية به والاهتمام برفعه وإنزاله في الأوقات والأوضاع المحددة نظاماً، وذلك بموجب الأمر السامي رقم 7/م/24701 وتاريخ 1401/11/5هـ. والأمر السامي التأكيدي رقم 371/7/م وتاريخ 1405/3/11هـ، والأمر السامي التأكيدي أيضاً رقم 7460 وتاريخ 1413/5/22هـ.

(ف93) 2 ـ نشيد الدولة وأوسمتها : يُعد نشيد الدولة وأوسمتها من متعلقات كيان الدولة أيضاً، حيث يستخدم نشيدها في مناسباتها الوطنية كلها تحيّة لها.

كما أن أوسمتها تُعد وسائل لتكريم الدولة لمن أسدى لها خدمات جليلة، فهي وسيلة لتعبير الدولة عن امتنانها وتقديرها لم كان وفياً لها وكادحاً في خدمتها، ومن هنا كانت أهميتها في أن تنظم بنظام يصدر بها، حيث نصت المادة الرابعة من النظام الأساسي للحكم على: «... ويحدد النظام نشيد الدولة وأوسمتها».

وأناطت المادة الرابعة والستون من النظام حق التعبير عن إرادة الدولة

[1] صدر المرسوم الملكي رقم م/34 وتاريخ 1418/12/24هـ بتعديل الفقرة (أ) من المادة الثالثة من النظام بحيث يتم رفع العلم داخل المملكة من وقت شروق الشمس إلى وقت غروبها في أيام الإجازة الأسبوعية والأعياد على جميع المباني الحكومية والمؤسسات العامة.

بمنح هذا التكريم بالملك وحده، فنصت على أن: «يمنح الملك الأوسمة، وذلك على الوجه المُبيّن بالنظام».

(ف94) وقد سبق أن صدر نظام الأوسمة السعودية بالمرسوم الملكي رقم م/23 وتاريخ 1389/9/6هـ مبيّناً الهدف من منح الأوسمة لرؤساء الدول والشخصيات المدنية والعسكرية والأجنبية والوطنية تكريماً لهم، أو تقديراً لما قاموا به من أعمال، أو لتخليد وقائع مهمة، أو لتسجيل مناسبات ذات قيمة وطنية. كما تضمّن النظام تحديداً للأوسمة[([1])]، وأنها على اختلاف درجاتها تُمنَح بموجب أمر ملكي؛ فالنظام بهذا مع قِدَم صدوره موافق لمقتضى المادة الرابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، كما تناول النظام كيفية منح هذه الأوسمة، ونص في نهايته على أن يحدد مجلس الوزراء شروط منح بعض الأوسمة، وسحبها، وحمل الأوسمة الأجنبية، وصدر بذلك قرار مجلس الوزراء رقم 122 وتاريخ 1391/1/24هـ وقد صدر المرسوم الملكي رقم م/4 وتاريخ 1391/1/25هـ بالموافقة على نظام الميداليات المدنية والعسكرية متضمناً تحديد هذه الميداليات وأوصافها، وأن منحها يتم بأمر ملكي، فهو بهذا موافق أيضاً لمقتضى المادة الرابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، مما لا يقتضي بالضرورة تعديل هذين النظامين في ما يتعلق بهذا الجانب[([2])].

(ف95) أما بالنسبة إلى النشيد الوطني فقد اهتمت به الدولة منذ البداية، وصدر بشأنه قرار مجلس الشورى رقم 122 وتاريخ 1354/6/7هـ ثم أعقبه قرار مجلس الوزراء رقم 1277 وتاريخ 1393/10/23هـ ثم قراره رقم 1223 وتاريخ 1496/7/14هـ ثم اعتمد النشيد الوطني الحالي بموجب الأمر السامي رقم 3137/7/م وتاريخ 1404/10/3هـ ومع صدور هذا الأمر إلا أنه يبقى السؤال عن صدور نظام بذلك،

[1] صدر المرسوم الملكي رقم م/41 وتاريخ 1391/9/14هـ بإحداث وسام (وشاح) آخر. كما صدر المرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1397/3/4هـ بإحداث أوسمة أخرى، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم 323 وتاريخ 1397/3/11هـ مبيناً مواصفاتها.

[2] وإضافة إلى الأوسمة والميداليات توجد الأنواط العسكرية التي صدر بها المرسوم الملكي رقم م/47 وتاريخ 1407/8/25هـ بالموافقة على نظامها إلا أنها تمنح بقرار من الوزير المختص.

ومع أنه يمكن التعليل لذلك بأن هذا النشيد ليس بحاجة إلى مزيد أحكام تنظّمه أكثر من تحديد كلماته، فإن المدلول المحدد لكلمة نظام على ما تحدد بيانه في ما سبق[([1])] ليس متمثلاً في هذا الأمر.

3 ـ ملكية الثروات الطبيعية ووسائل استغلالها وحمايتها وتنميتها:

(ف96) من أهم مصادر الاقتصاد الوطني للدولة الثروات الطبيعية، ومن أهم وسائل تحقيق المصالح العامة حماية تلك الثروات وتنميتها.

ولذا جاء النص في المادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي للحكم على أن «جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها، أو في المياه الإقليمية، أو في النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة، وجميع موارد تلك الثروات ملك للدولة وفقاً لما يبيّنه النظام.

ويُبيّن النظام وسائل استغلال هذه الثروات وحمايتها وتنميتها لما فيه مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها».

(ف97) ونظراً إلى تنوع تلك الثورات، وتعدد مصادرها، واختلاف وسائل حمايتها، ووجوه استغلالها، وتنميتها فقد وجدت العديد من الأنظمة في هذا الشأن من أهمها[([2])]:

1 ـ نظام التعدين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/21 وتاريخ 1392/5/20هـ.

2 ـ نظام المحافظة على مصادر المياه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/34 وتاريخ 1400/8/24هـ.

3 ـ نظام الغابات والمراعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/22 وتاريخ 1398/5/3هـ.

4 ـ نظام تملّك ثروات البحر الأحمر الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/27 وتاريخ 1388/7/9هـ.

---

[1] في الفقرة (63).

[2] ومن هذه الأنظمة ما يجري حالياً العمل على تطويره.

5 ـ نظام صيد واستثمار وحماية الثروات المائية الحية في المياه الإقليمية للمملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1408/3/27هـ.

وصدر تعميم بالأمر السامي رقم 1166/م وتاريخ 1421/9/14هـ متضمناً التأكد على ما تقضي به المادة الرابعة عشرة المشار إليها.

4 ـ منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة:

(ف98) نصت المادة الخامسة عشرة من النظام الأساسي للحكم على ما يأتي: «لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بموجب نظام».

وهذه المادة تنطوي على تأكيد للمادة التي قبلها من حيث التحوّط للموارد العامة، وإن كانت تزيد عليها بتحديد الوسيلة التي يتم فيها منح أي من أشخاص القانون الخاص حق استغلال تلك الموارد؛ لأن تنازل الدولة عن أي مورد من مواردها العامة يجب ألا يجري إلا وفق ضوابط مشددة واحتياطات قوية لا تتوافر إلا بأقوى الوسائل التنظيمية، وهذا هو ما يقتضيه حماية موارد الدولة.

(ف99) وقد جاء النص بكلمتي «امتياز» و«استثمار»، حيث يظهر لي أن الاستثمار أعم وأشمل من الامتياز؛ لأن الاستثمار يعني استغلال الموارد العامة تجارياً بأي صورة من صور الاستثمار المشروعة ولو على غير وجه التفرد بهذا الاستغلال، أما الامتياز فهو صورة خاصة من صور الاستثمار، وتعني كلمة «امتياز» في المصطلح القانوني تفرد شخص بعينه ـ سواء كان طبيعياً أم اعتبارياً ـ بمركز قانوني متميز يتمكن به من ممارسة نشاط معين على وجه التفرد والاستقلال، سواء كان هذا النشاط استغلالاً لمورد من الموارد العامة المملوكة للدولة، أم كان هذا النشاط ممارسة أي من النشاطات التي يكون موضوعها تشغيل وإدارة مرفق من المرافق العامة التي تؤدي للعموم على وجه المساواة.

ولذا فإن الامتياز ينقسم إلى نوعين:

أحدهما: امتياز استغلال الثروات العامة.

الثاني: امتياز تشغيل المرافق العامة.

(ف100) أما النوع الأول فيتضمن منح شخص معين طبيعي أو معنوي حق استغلال إحدى الثروات العامة للبلاد واستثمارها لحسابه الخاص، مثل: امتياز استكشاف البترول أو الغاز واستخراجه، واستغلال المعادن، واستثمار المحاجر.

(ف101) وأما النوع الثاني وهو امتياز تشغيل المرافق العامة فيعني منح أحد أفراد القانون الخاص ـ فرداً كان أم شركة ـ حق إدارة مرفق عام واستغلاله اقتصادياً خلال مدة محددة، غالباً ما تكون طويلة نسبياً، تحت إشراف الإدارة، بموجب عقد معه يسمى عقد الامتياز[([1])].

(ف102) ويتميز عقد الامتياز بجملة من الخصائص، أهمها:

1 ـ أن يكون موضوعه مرفقاً اقتصادياً، فإن لم يكن كذلك كمرفق الدفاع فإنه لا يكون محلاً لامتياز.

2 ـ أن يدر عائداً مالياً، فإن لم يكن كذلك كالجمعيات الخيرية وبرامج المساعدات الاجتماعية فإنه لا يكون محلاً لعقد امتياز.

3 ـ أن يكون لمدة محددة يراعى فيها أن تكون كافية ـ بحسب المتوقع ـ لتعويض صاحب الامتياز عما يكون تكبّده من نفقات لإنشاء المشروع وتشغيله.

4 ـ أن يتحمل صاحب الامتياز جميع نفقات المشروع ومخاطره وأخطاره. إلا أن الدولة قد تتدخل أحياناً لمساعدة حامل الامتياز عند

[1] للتوسع في موضوع عقود امتياز المرافق العامة، انظر: محمد سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية ، ط 5 (القاهرة: جامعة عين شمس، 1991)، ص 108 وما بعدها، وص 546 وما بعدها؛ عزيزة شريف، دراسات في نظرية العقد الإداري (القاهرة: دار النهضة العربية، [د. ت.])، ص 76 وما بعدها؛ إبراهيم الطريف، امتياز المرافق العامة (الرياض: معهد الإدارة العامة، [د. ت.])، ص 5 ـ 4؛ علي شفيق، مذكرات في القانون الإداري (الرياض: معهد الإدارة العامة، [د. ت.])، ص 94؛ أحمد عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية ، صĳ146 وما بعدها؛ محمود عاطف البنا، العقود الإدارية (القاهرة: دار العلوم للطباعة والنشر، 1405هـ/1984م)، ص 208 وما بعدها، وعبدالله بن حمد الوهيبي، الأحكام المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ([د. م.: د. ن.]، 1422هـ/2002م).

الضرورة إذا ما اختل التوازن المالي للمشروع، بحيث يصبح أداؤه مرهقاً جداً قد يؤدي به الأمر إلى العجز والتوقف؛ لأن عقد الامتياز يتميز بطول فترته مما يحتمل مع طول المدة أن تطرأ ظروف ومستجدات لم يكن في الوسع توقعها وقت نشأة المشروع، ولأن موضوع الامتياز أداء خدمة عامة لا تقبل العجز ولا التوقف.

5 ـ أن المقابل المالي في عقد الامتياز لا يتمثل في ثمن يُدفَع للمتعاقد من قبل رب العمل (الإدارة) كعقود الأشغال العامة، وعقود التوريد، وسائر العقود الإدارية الأخرى، وإنما يتمثل في رسوم يتقاضاها صاحب الامتياز (الملتزم) من المنتفعين بالخدمة، فالإدارة مانحة الامتياز، أي المتعاقدة مع الملتزم، لا تتحمل شيئاً مقابل قيامه بتنفيذ العقد.

6 ـ أن المقابل الذي يتقاضاه حامل الامتياز لا يتقيد بمستوى الخدمة ولا بقدرها؛ لأنه ليس قيمة لها، وإنما هو رسوم محددة يُحصّلها من المنتفعين وفقاً لشروط عقد الامتياز، وهي رسوم تملك السلطة مانحة الامتياز بإرادتها المنفردة حق تقريرها وتعديلها زيادة أو نقصاً، وهي بذلك توازن بين تكاليف المشروع والمقدرة المالية لعموم المنتفعين من المشروع، وقد تتحمل السلطة جزءاً من التكلفة، أو تضمن نسبة من الربح، أو تتكفل بتغطية الخسارة مقابل تدخلها في الرسوم إذا وجدت أنها غير كافية لحامل الامتياز، وأن زيادتها ستكون مرهقة للمنتفعين أو لجزء منهم.

7 ـ أن يتمتع صاحب الامتياز بقدر محدد من مزايا السلطة العامة وأساليبها كنزع الملكية للمنفعة العامة، وحق إصدار قرارات إدارية.

(ف103) ولأهمية هذا النوع من العقود بحكم موضوعه والتزاماته، فقد جرى العمل على أن يكون حامل امتياز المرفق العام شركة وطنية، بل إن نظام الشركات الصادر عام 1385هـ قد اشترط في مادته الثانية والخمسين لتأسيس الشركات التي تدير مرافق عامة صدور مرسوم ملكي بالموافقة على تأسيسها.

(ف104) ومن خلال البيان المتقدم يظهر أن نوعي الامتياز المذكورين (امتياز استغلال الثروات العامة وامتياز تشغيل المرافق العامة)، يتشابهان

كثيراً من حيث إنهما يمثلان استثماراً لمورد من موارد البلاد العامة من قبل أفراد القانون الخاص عوضاً عن الدولة، وأظهر وجوه الاختلاف بينهما هو في المقابل المالي في كل منهما، ففي امتياز استغلال الثروات العامة يكون صاحب الامتياز مالكاً لمحل الامتياز يتصرف فيه تصرفاً تجارياً بحسب بنود عقد امتيازه، أو ما يسمى «صك الامتياز».

وأما في امتياز تشغيل المرافق العامة فيتمثل المقابل المالي في رسوم محددة يتقاضاها صاحب الامتياز من المنتفعين بالمرفق محل الامتياز على قدم المساواة من غير تفريق بينهم مهما كان هذا المقابل مريحاً أو خاسراً؛ فالكل يتمتعون بمراكز قانونية واحدة في مواجهة صاحب الامتياز، وليس له أن يحجب الخدمة عن بعضهم أو يزيد في المقابل المالي الذي يحصل عليه منهم إذا لم يكن ما يستحصله مجدياً.

وحتى هذا الفارق قد يبهت في بعض المواطن حينما تختلط الثروة مع الخدمة، كما في منح امتياز استغلال مصادر المياه، فالمياه سواء كانت في باطن الأرض أم مستمدة من المياه الإقليمية تُعد ثروات عامة، فمعالجتها لما تقصد له من شرب أو ري أو غيرها وتوزيعها على العموم يُعد أداء لخدمة عامة وتسييراً لمرفق عام، وما يتقاضاه القائم على ذلك يختلط فيه مفهوم الرسم والثمن، ومثلها الغاز فهو ثروة وطنية عامة، واستخراجه وتوزيعه أداء لخدمة عامة.

(ف105) ثم إن الثروات الوطنية والمرافق العامة ليست محددة على وجه الحصر، فمن الثروات ما يكون ظاهر الاعتبار في ذلك، وهي الثروات الثابتة التي لها صفة الوطنية والعمومية، كالبترول والغاز الطبيعي والمعادن، سواء في باطن الأرض أم ظاهرها، أم في المياه الإقليمية.

ومن الثروات ما لا يكون ظاهراً بهذا القدر، وهي الثروات المتجددة كالغابات والحيوانات البرية والثروة السمكية والمياه السطحية.

(ف106) وكذا المرافق العامة ليست محددة على وجه الحصر، فهي تشمل النشاطات الاقتصادية والتجارية التي تهدف إلى تأدية خدمات عامة لا يستغنى عنها العموم على مختلف فئاتهم، أي إنها تلبي احتياجات عامة المجتمع.

(ف107) وما يدخل في هذا النطاق من نشاطات يخضع لعدد من الاعتبارات التي تتعلق بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلد، ومستوى الرخاء والتنمية، والنظرة الإدارية للمرفق، ووفرة المواد اللازمة للمرفق، وتكاليفه، وغير ذلك من اعتبارات تجعل من هذه الخدمة واجباً يجب أن يؤدي لتلبية احتياج عام مهما كانت جدواه الاقتصادية، فأما إذا كانت هذه الخدمة أمراً مجدياً يقوم به أي مستثمر، أو كانت موارد هذه الخدمة متاحة في متناول من يحتاجها، أو نحو ذلك، فإنها تخرج من أن تكون مرافق عامة لترجع إلى أصلها مشروعات تجارية واستثمارية. فمثلاً مرفق الكهرباء كان من أول الخدمات التي ظهرت حاجة المجتمع إليها، وخضع في بداية تنظيمه لنظام مصلحة الخدمات الكهربائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/12 وتاريخ 1392/3/20هـ ثم تطور أسلوب إدارة هذا المرفق حتى تقرر فتحه للمنافسة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 169، وتاريخ 1419/8/11هـ الصادر بالموافقة على إعادة هيكلة قطاع الكهرباء، ومن ثم أُنشئت هيئة تنظيم الخدمات الكهربائية للإشراف على تقديم هذه الخدمات، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 236 وتاريخ 1422/8/27هـ وجرى تعديل اسمها وتنظيمها بموجب قرار مجلس الوزراء ذي الرقم 154 والتاريخ 1428/5/4هـ ليصبح اسمها «هيئة تنظيم الكهرباء والإنتاج المزدوج».

وكذلك مرفق الهاتف، ومرفق البريد من أوائل الخدمات التي اقتضتها التنمية، ولكن القطاع الخاص لم يكن مهيأ لأدائها نظراً إلى ما تقضيه من تنظيم وإدارة أموال وتمويل لا يمكنه النهوض به، فنهضت الدولة به وجعلته من مهامها وواجباتها، ومع الطفرة الاقتصادية استحدثت الدولة وزارة لتأدية خدمات هذين المرفقين، وحينما اشتد ساعد القطاع الخاص برزت فكرة تخلي الدولة عن مباشرة مثل هذه الخدمات وإسنادها إلى هذا القطاع، فصدر قرار مجلس الوزراء رقم 135 وتاريخ 1418/8/15هـ بتحويل مرفق الاتصالات (البرق والهاتف) بمختلف مكوّناته وتجهيزاته إلى شركة مساهمة سعودية تنشأ باسم «شركة الاتصالات السعودية» تدار على أسس تجارية سليمة؛ فصدر المرسوم الملكي رقم م/35 وتاريخ 1418/12/24هـ بالموافقة على تأسيس هذه الشركة، لتتولّى القيام به، ثم صدر

قرار مجلس الوزراء رقم 171 وتاريخ 1423/7/2هـ بالموافقة على فتح باب المساهمة في هذه الشركة أمام القطاع الخاص، مع فتح قطاع الاتصالات للمنافسة، والبدء في تحريره وفقاً لما هو مبيّن في القرار بحيث يتحرر من حصره في ملتزم معيّن.

وأما مرفق البريد فلم يصل بعد إلى هذه المرحلة المغرية بالاستثمار فيه، لكنه تحوّل إلى مؤسسة عامة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 78 وتاريخ 1423/3/29هـ بحيث يُدار بأسلوب أكثر مرونة من الأسلوب الإداري.

ومن المرافق ما لا إقبال للقطاع الخاص عليه إلى الآن، أو لم توفر له فرصة المشاركة بذلك لاعتبارات تتعلق بتنظيم هذا المرفق على نحو إداري صرف، وذلك مثل مرافق: الصرف الصحي والطرق السريعة والسكك الحديدية.

ومن المرافق ما تتفاوت الأغراض منه والاحتياجات إليه، فمنها ما يمثل احتياجاً عاماً لا غنى لجميع أفراد العموم عنه، ومنها ما يمثل احتياجات خاصة بنشاطات محدودة، وذلك مثل: مرفق المياه، فعلى الرغم من أن المياه ثروة وطنية بل هو أهم الثروات وأعلاها رتبة، فقد تفاوتت طرق استغلال هذا المرفق، فاستغلاله للأغراض والاحتياجات العامة نهضت به الدولة عن طريق إنشاء مصالح المياه ومحطات تحلية المياه المالحة. وأما ما كان لأغراض واحتياجات محددة لنشاطات معينة كالزراعة، فقد ترك للقطاع الخاص كل يؤديه حسب احتياجه، وفقاً لإجراءات إدارية ميسرة لا ترقى إلى مستوى تنظيم استغلال الموارد والمرافق العامة.

ومن المرافق ما يكون الاحتياج العام إليه متذبذباً بحسب المتغيرات كقطاع النقل، فهو لم يمثل في بداياته مرفقاً عاماً يستوجب التنظيم، ثم طرأ ما استدعى أن ينظم بحيث يؤدي خدمة عامة للكافة أياً كان عائده الاقتصادي، فصدر لذلك نظام النقل العام على الطرق بالمملكة العربية السعودية بالمرسوم الملكي رقم م/25 وتاريخ 1397/6/21هـ حيث نص في مادته الأولى على أن يعتبر من المرافق العامة نقل الركاب بالحافلات، وفي مادته الثانية على أن يكون هذا النقل بطريق الالتزام ولمدة محددة، وفي مادته الثالثة على أن يتم منح الالتزام بمرسوم ملكي، وتبع ذلك

تأسيس شركة مساهمة سعودية[([1])] تقوم بمرفق نقل الركاب بالحافلات على شبكة الطرق العامة بالمملكة داخل المدن وفيما بينها.

ومن النقل ما اقتضت النظرة السياسية إليه الإبقاء عليه محتكراً للدولة كالنقل الجوي. ومنه ما ترك للقطاع الخاص من غير امتياز كالنقل البحري.

بل قد توجد نشاطات تبدو اقتصادية تجارية صرفة، ولكن توجد دواعٍ لاعتبارها مرفقاً يمارس على سبيل الحصر كقطاع التأمين لظروف وقتية تستدعي ذلك حتى يستقر مفهوم الفكرة ويقبل عليها القطاع الخاص[([2])].

وتوجد نشاطات تؤدي خدمات للجمهور المستفيدين من بعض المرافق العامة، ولكنها تقل عما سبق من حيث الأهمية كاستغلال الشواطئ أو الساحات العامة، أو الميادين أو الأرصفة، فهذه أماكن عامة يمكن استثمارها واستغلالها لتأدية خدمات يحتاجها الناس على تفاوت بينهم، فاستغلال هذه الأماكن، وإن كان في كثير من الأحيان يتم على سبيل الحصر في مستثمر واحد وفي مكان محدد ونشاط معين بشروط معينة تفرضها الجهة الحكومية على المستثمرين، قد تشمل وضع قيود على أسعار الخدمة، إلا أن هذا الاستغلال لا يرقى إلى مستوى عقود الامتياز بحيث يدخل في مشمول المادة الخامسة عشرة المشار إليها، وإنما يدخل في سلطة الإدارة التنفيذية؛ لأنه لا يمثل حاجة عامة لمختلف فئات المجتمع.

وهكذا فإن تحديد المرافق العامة التي يمكن أن تكون مجالاً للامتياز أمر تقديري يخضع للاعتبارات السائدة.

---

[1] وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم م/11وتاريخ 1399/3/7هـ الصادر بالترخيص بتأسيس شركة المواصلات العامة لنقل الركاب، شركة مساهمة سعودية، وقد تعدل اسمها إلى الشركة السعودية للنقل الجماعي وفق ما تضمنه القرار الوزاري رقم 254 وتاريخ 1399/8/14هـ الصادر بإعلان تأسيسها.

[2] فقد قامت به في البداية شركة وطنية تأسست بموجب المرسوم الملكي رقم م/5 وتاريخ 1405/4/17هـ وساهمت في تأسيسها قطاعات عامة وهي الدولة عن طريق صندوق الاستثمارات العامة، وصندوق معاشات التقاعد، وصندوق التأمينات الاجتماعية . والآن الاتجاه قوي إلى هذا الميدان وإلى المشاركة فيه وتأسيس شركات للقيام به تحت رقابة الدولة، وصدر لذلك نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني بالمرسوم الملكي رقم م/32 وتاريخ 1424/6/2هـ وتبع ذلك قيام العديد من شركات التأمين

ولكن الضابط في ما يتعين صدور مرسوم ملكي بمنح الامتياز بأدائه من هـذه المرافـق، هـو تـوفر خصـائص عقد الامتياز التي سبق ذكرها في أسلوب تشغيل المرفق[([1])].

(ف108) وحيث إن تقدير توفر هذه الخصائص يخضـع للتمحـيص في طبيعـة المرفـق وعنـاصر العقد اللازم له فإن للاجتهاد مدخلاً في تحديد ما يعتبر امتيازاً يشترط له صدور مرسوم ملكي به، كـما أن تطور العلاقات العقدية وتبدل الاعتبارات الاقتصادية يساهم في تعدد الاتجاهات بهذا الشـأن. ولم يكـن هنـاك توجـه إلى التوسـع في عقـود امتيـاز المرافـق العامـة؛ نظـراً إلى القفـزة الهائلـة في مجـال الاحتياجات العامة والتوسع في المرافق، حيـث نهضـت الحكومـة بهـذا المرافـق لعـدم قـدرة القطـاع الخاص على مواجهة هذه المتطلبات وأعبائها.

(ف109) ثم بدأت الحكومة بالتوجه بخطـى متسـارعة إلى خصخصـة تلـك المرافـق وتوسـيع دائرة الاستثمار أمام القطاع الخاص في مجال المرافق والخدمات العامة، فصـدر بـذلك قـرار مجلـس الوزراء رقم 60 وتاريخ 1418/4/1هـ بالنص على: «الاستمرار في زيادة حصة القطاع الأهلي وتوسـيع مساهمته في الاقتصاد الوطني باتباع أفضل الوسائل المتاحة بما في ذلك تحويل بعض أنـواع النشـاط الاقتصادي إليه»، وحدد القرار الأهداف المرجوّة منه، ومن بينها توسيع نطاق مشاركة المـواطنين في الأصول المنتجة، وتوفير الخدمات للمواطنين والمستثمرين في الوقت وبالتكلفة المناسبين، كـما حـدد الضوابط لذلك ومن بينها التـدرّج وانتقـاء المجـالات والأسـاليب المناسـبة لإشراك القطـاع الأهـلي في النشاط المراد تحويله، مع مراعاة أثر ذلك في النمو الاقتصادي، وميزانية الدولة، والعمالـة الوطنيـة، ومحدودي الـدخل، ومشـاركة شريحـة كبـيرة مـن المـواطنين في هـذا النشـاط، مـع المحافظـة عـلى دور الدولة في توفير الخـدمات الضروريـة والرعايـة الاجتماعيـة للمـواطنين. وقضى القـرار بتكـوين لجنـة وزاريـة تتـولّى تنسـيق تنفيـذ برنـامج الخصخصـة ومتابعـة. ومـن ثـم جـرى تعـديل هـذا القـرار بموجـب قـرار مجلـس الـوزراء رقـم 257 وتـاريخ 1421/11/11هــ الـذي ألغـى الأحكـام

[1] في الفقرة (102).

الخاصة بهذه اللجنة، وأسند إلى المجلس الاقتصادي الأعلى مسؤولية الإشراف على برنامج التخصيص ومتابعة تنفيذه، وما يتطلبه ذلك من تنسيق بين الجهات الحكومية، وتصدر قائمة النشاط المستهدف بالتخصيص بقرار من مجلس الوزراء، ويضع المجلس الاقتصادي الأعلى خطة استراتيجية وبرنامجاً زمنياً لتحقيق ذلك، وتُعدّ الجهة المشرفة على كل نشاط يتقرر تخصيصه برنامجاً تنفيذياً لذلك بناءً على الدراسات المطلوبة، ويتم اتخاذ الإجراءات والخطوات اللازمة لإتمام عملية التخصيص حسب النظام.

(ف110) وبناءً على ذلك صدر قرار المجلس الاقتصادي الأعلى رقم 23/1 وتاريخ 1423/3/23هـ بالموافقة على استراتيجية التخصيص بحسب الصيغة المرفقة به التي تضمنت تعريف التخصيص بأنه عملية تغيير في الملكية أو الإدارة للمؤسسات والمشاريع والخدمات العامة من القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص اعتماداً على آليات السوق والمنافسة، وذلك بتطبيق أساليب متعددة تتراوح ما بين عقود الإدارة والتشغيل والإيجار والتمويل، أو البيع الكلي أو الجزئي للموجودات إلى القطاع الخاص.

(ف111) وتضمنت الاستراتيجية في الباب الثاني منها أساليب التخصيص وضوابطه، وسردت عدداً من الأساليب المتمثلة في عقود الإدارة، وعقود التأجير، وعقود البيع، وعقود التمويل التي تمثل صورة مطورة للتعاقد في مجال التزام المرافق العامة، وأشهر أشكاله ما يعرف اختصاراً بنظام ([1]) (B.O.T)]، وهي الحروف الأولى مما ترجمته إلى اللغة العربية (البناء والتشغيل ونقل الملكية) بموجبه تعهد الحكومة أو إحدى جهاتها الإدارية إلى المتعاقد بإنشاء مرفق عام وإدارته وتقديم خدماته إلى جمهور المنتفعين منه لمدة معينة، مع حق الملتزم بالحصول على رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدماته، مع الالتزام بنقل ملكية المشروع إلى الدولة أو الجهة الإدارية المتعاقدة في حالة جيدة تسمح باستمرار تشغيله بعد نهاية المدة، وله أشكال أخرى تتمثل في الاقتصار على بعض هذه العمليات الثلاث دون بعض أو إضافة التأجير إليها، وقد بيّن ملحق بهذه

[1] للتوسع بهذا النوع من العقود، انظر: عمرو أحمد حسبو، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام (B.O.T) : دراسة مقارنة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002).

الاستراتيجية أهم هذه الأشكال لعقود التمويل بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص. وهذا النوع من العقود يُعد صورة مطوّرة للتعاقد في مجال التزام المرافق العامة بديلة من عقود الامتياز، إلا أنه لا يتمتع إلى حد الآن بإطار نظامي يبيّن أحكامه وصوره وشروطه ونماذجه؛ لذا فإن الحاجة تدعو إلى تنظيم هذه الصورة من العقود بما يساعد في تنفيذ هذه الاستراتيجية.

(ف112) وضمن الخطوات المتسارعة في مجال التخصيص صدر قرار مجلس الوزراء رقم 219 وتاريخ 1423/9/6هـ بالموافقة على قرار المجلس الاقتصادي الأعلى رقم 23/11 وتاريخ 1423/8/28هـ المرفق به قائمة المرافق والخدمات المستهدفة ببرنامج التخصيص، بحيث تتم مشاركة القطاع الخاص فيها، وتتحدد نوعية وحجم وتوقيت هذه المشاركة طبقاً لاستراتيجية التخصيص، وهذه المرافق والخدمات هي:

1 ـ المياه والصرف الصحي.

2 ـ تحلية المياه المالحة.

3 ـ الاتصالات.

4 ـ النقل الجوي وخدماته.

5 ـ الخطوط الحديدية.

6 ـ الطرق مثل: إدارة الطرق السريعة القائمة التي لها بدائل وتشغيلها وصيانتها، إنشاء طرق سريعة جديدة وتشغيلها.

7 ـ خدمات المطارات.

8 ـ خدمات البريد.

9 ـ صوامع الغلال ومطاحن الدقيق.

10 ـ خدمات الموانئ.

11 ـ خدمات المدن الصناعية.

12 ـ حصص الدولة في الشركات المساهمة بما في ذلك الشركة السعودية للكهرباء، والبنوك، والشركة السعودية للصناعات الأساسية

(سابك)، وشركة التعدين العربية السعودية (معادن)، وشركة الاتصالات السعودية، وحصص الدولة في مصافي البترول المحلية.

13 ـ حصص الدولة في رؤوس أموال شركات الاستثمار العربية الإسلامية المشتركة.

14 ـ الفنادق الحكومية.

15 ـ الأندية الرياضية.

16 ـ خدمات بلدية مثل: إنشاء المسالخ وتشغيلها، إنشاء أسواق النفع العام ومراكز البيع وتشغيلها، إنشاء الحدائق والمتنزهات وتشغيلها وصيانتها، وخدمات النقل والحركة وتحصيل الإيرادات البلدية، خدمات النظافة والتخلص من النفايات.

17 ـ خدمات تعليمية مثل: إنشاء المباني التعليمية وصيانتها، وطباعة الكتب التعليمية، النقل المدرسي، الإسكان الطلابي، تأجير مرافق المدارس والجامعات وتشغيلها.

18 ـ خدمات اجتماعية مثل: إدارة مؤسسات خدمات الرعاية الاجتماعية وتشغيلها، خدمات توظيف السعوديين في القطاع الخاص.

19 ــ خدمات زراعية مثل: خدمات المحاجر الصحية، ومختبرات التشخيص، والعيادات البيطرية.

20 ـ خدمات صحية مثل: إقامة المنشآت الصحية وتشغيلها، خدمات نقل المرضى[([1])].

(ف113) ولا تختلف الثروات العامة عن المرافق العامة كثيراً من حيث النظرة إليها لاشتراكهما في كثير من الاعتبارات من حيث إنهما مورد عام يصلح مجالاً للاستثمار والاستغلال، سواء تمثلت هذه الموارد في مرفق ونشاط يؤدي خدمة عامة، أو تمثلت في ثروة تتملك وتستثمر في بيع أو تصنيع أو تأجير أو غير ذلك من وجوه الاستثمار، كما أنهما يختلطان في

[1] جريدة أم القرى ، العدد 3917 بتاريخ 10 رمضان 1423هـ الموافق 2002/11/15م.

كثير من الصور كما تقدم، وإن كانت الثروات العامة تأخذ أحياناً صورة واضحة في أنها مادة يمكن تملّكها وحيازتها كالمواد التي تخضع لنظام التعدين المعدل بالمرسوم الملكي رقم م/21 وتاريخ 1392/5/20هـ الذي نص في مادته الأولى على ملكية الدولة وحدها لجميع الرواسب الطبيعية للمعادن وخامات المحاجر أياً كان شكلها وتركيبها، سواء كانت في التربة أو تحتها، ويشمل ذلك إقليم الدولة البري والبحري، وكذا النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة. وأكدت المادة أن ملكية الدولة للمعادن وخامات المحاجر ـ في ما عدا ما نص عليه هذا النظام ـ لا يمكن نقلها أو إبطالها أو سقوطها بالتقادم.

(ف114) وقد فصل النظام في وسائل استغلال هذه الثروات، ومما قرره في مادته التاسعة عشرة، أن امتياز التعدين يُمنح بمقتضى مرسوم ملكي[([1])]، وقد حُلَّ محل هذا النظام نظام جديد باسم «نظام الاستثمار التعديني»، بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/47 والتاريخ 1425/8/20هـ الذي أكد في مادته الثامنة ملكية الدولة وحدها جميع الرواسب الطبيعية للمعادن، إلا أنه تجنب فكرة استغلال هذه المعادن بطريق الامتياز واتجه إلى إمكانية استغلالها بطريق منح الرخص وفقاً لما هو مبيّن فيه.

وقد استثنى هذا النظام في مادته الثالثة من نطاق تطبيقه البترول والغاز الطبيعي والمواد المشتقة منها، واللآلئ والمرجان والمواد العضوية البحرية المشابهة.

(ف115) وبالنسبة إلى البترول والغاز، فقد صدر الأمر الملكي رقم أ/212 وتاريخ 1420/9/27هـ بتشكيل المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن يتولّى البت في جميع شؤون البترول والغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى. ثم صدر الأمر الملكي رقم أ/240 وتاريخ 1420/11/10هـ بأن اختصاص المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن هو البت في أعمال

[1] وسعياً في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها هذه الأحكام في المحافظة على الثروات العامة فقد أنشأت الدولة شركة التعدين العربية السعودية (معادن) بموجب المرسوم الملكي رقم م/17 وتاريخ 1417/11/14هـ لممارسة مختلف أوجه النشاط التعديني فيما عدا البترول والغاز الطبيعي والمواد المشتقة منها والمواد الهيدروكربونية وقد طُرِح لاحقاً جزء من أسهمها للاكتتاب العام.

استكشاف الغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى ـ عدا البترول ـ والتنقيب عنها وإنتاجها. وبهذا التعديل يظل البترول مستثنى ليستمر في دائرة الامتياز بأقصى صوره، وأما الغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى فمع اختصاص المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن وبهذا المجال، إلا أنه لم يتبيّن بصريح النص ما إذا كان يلزم صدور مرسوم ملكي للاستثمار في هذا المجال، فيحتمل أنه يلزم صدور مرسوم ملكي بذلك؛ لأن سكوت هذا التنظيم لا يعني استثناءه من المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم وما يماثلها في نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء، وخصوصاً أن التنظيم نص في البند رابعاً منه على عدم الإخلال بأحكام نظام التعدين. ويحتمل أنه لا يلزم صدور مرسوم ملكي؛ لأنه لا يوجد نص يحصر الاستثمار فيها بطريق الامتياز، بل إن الغاز والمواد المشتقة منه مستثناة من نظام التعدين. كما أن النص صريح بأن البت في هذه الأعمال يكون للمجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن، ويشمل ذلك الموافقة على الاتفاقيات والعقود اللازمة مع الشركات المتخصصة. وهذا النص صادر بأمر ملكي، وهي الأداة نفسها التي اعتمدت النظام الأساسي للحكم ونظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء.

ولا يعارض هذا الرأي تدخل المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن وفقاً للبند «ثالثاً» من تنظيمه الذي جعل من بين اختصاصات المجلس تحديد كميات الإنتاج وإقرار خطط تسعير مصادر الوقود واللقيم المختلفة في المملكة، وصدر بناء على ذلك قراره رقم 15 وتاريخ 1422/3/11هـ بتحديد التسعيرة التجارية لسوائل الغاز الطبيعي المستخدم لقيماً للصناعة المحلية، وإخضاع هذه التسعيرة لمراجعة حكومية.

كما صدر المرسوم الملكي رقم م/36 وتاريخ 1424/6/25هـ بالموافقة على نظام إمدادات الغاز وتسعيره، منظماً الترخيص بالنشاطات الخاضعة له بما في ذلك نقل المواد الهيدروكربونية ومعالجتها وتجزئتها وتجميعها وتوزيعها محلياً وبيعها والتصرف فيها، وإجراءات الترخيص بذلك.

(ف 116) وأما النوع الثاني المستثنى من نظام الاستثمار التعديني

والمتمثل باللآلئ والمرجان والمواد المشابهة، فسبق أن صدر نظام صيد واستثمار وحماية الثروات المائية الحيّة في المياه الإقليمية للمملكة بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1408/3/27هـ متناولاً في عمومه هذه الثروات. ولم يصرح بحصر ممارسة هذا النشاط عن طريق الامتياز ولا يلزوم صدور مرسوم ملكي به؛ وذلك لفتح هذه الثروة أمام القطاع الخاص بضوابط إدارية حددها النظام، وربما كان ذلك باعتبارها ثروة متجددة ومتنقلة تدخل في الإقليم وتخرج منه.

(ف117) ومما تقدم يتبيّن ما يكتنف تحديد موضوعات الامتياز من صعوبات نظراً إلى المتغيرات الاقتصادية المتسارعة التي ترتكز على تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مشروعات التنمية والخدمات والمرافق العامة، وتوفير الحوافز المُغرية في الاستثمار في هذه المجالات، ومن أهمها تيسير الإجراءات الإدارية لذلك.

(ف118) ولذا تولّدت لدى الإدارة رغبة في التخلص من كثير من الإجراءات المعوّقة للاستثمار، والتحرر من رقابة السلطة التنظيمية في فتح مجالات الاستثمار في قطاع الموارد والمرافق العامة، فبهتت بذلك صورة الامتياز وضاق مجالها في امتياز تشغيل وإدارة المرافق العامة. بل حتى في امتياز استغلال الثروات العامة، برز توجّه قوي لدى الإدارة في تقليص دورة الإجراءات فيها، والابتعاد باستغلال هذه الثروات من عقود الامتياز، إلى أن صدر نظام الاستثمار التعديني في عام 1425هـ المشار إليه، الذي اتّجه إلى إمكانية استغلال الثروات المعدنية باستصدار رخص إدارية بذلك، كما سبقت الإشارة.

(ف119) أدى هذا التوجه إلى إتاحة فرصة استغلال ثروات عامة خارج دائرة الامتيازات، ومن دون الحاجة إلى استصدار مرسوم ملكي في كل حالة، يمكن تأويله بأن منح استثمار مورد من موارد البلاد العامة قد تم بموجب النظام الذي أتاح هذه الفرصة بإجراءات ميسّرة حسبما يقررها، ومن ثم فإن مقتضى المادة الخامسة عشرة من النظام الأساسي للحكم المشار إليها يكون قد تحقق، لكن هذا التوجه سيضيّق من نطاق المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم: «تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية

والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية»، ومثلها المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمادة العشرون من نظام مجلس الوزراء؛ لأن هذه المواد نصت على تعيين الأداة التي يتم بها إصدار الامتيازات وهي المرسوم الملكي، وقد قرنَت هذه النصوص الامتيازات بالأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية من حيث أداة إصدارها.

ولذا، فإن محاولات تجنب طريق منح الامتيازات في استغلال الموارد العامة يبدو لي تمادياً في الخضوع لاعتبارات تشجيع الاستثمار؛ ما قد يضعف رقابة السلطة التنظيمية على ثروات البلاد ومواردها.

5 ـ الضرائب والرسوم:

(ف120) نظراً إلى ما للضرائب والرسوم من تأثيرات اجتماعية واقتصادية، وما تنطوي عليه من مساس بأموال الأفراد ومعاشهم ونشاطهم، ولما لها من مردود على المال العام والاقتصاد الوطني، كان من المُتعيّن أن يُحاط فرضها بأقوى الضمانات، وأقصى درجات الاحتياط حذراً من الانعكاسات الضارة والسلبية لمثل هذا التصرف؛ لذا شدد النظام الأساسي للحكم في هذا الجانب، وفرض قيوداً عامة تتمثل باشتراط وجود حاجة إلى فرضها؛ منعاً لأن تكون وسيلة لإثراء الخزينة العامة على حساب مصالح المواطنين من غير أن تكون هناك حاجة داعية إلى ذلك قائمة على تحقيق المصلحة العامة، كما اشترط النظام أن يعتمد فرضها على أساس عادل حتى لا تتحول إلى وسيلة للإضرار ببعض الأفراد أو تحميل بعضهم أعباء لا يتحملها أمثالهم.

وحرصاً على التحقق من توافر هذه الضوابط المشددة، فقد أوجب النظام أن لا يتم فرضها إلا بموجب النظام؛ لأن النظام هو الوسيلة النظامية الأقوى في تقرير القواعد الملزمة.

وكما يجري الاحتياط لفرض الضرائب والرسوم بأن يتم بموجب النظام فكذلك الشأن في تعديلها أو إلغائها أو الإعفاء منها، فيجب ألا يحدث أي شيء منها إلا بموجب النظام؛ لأن التعديل قد يكون فيه إضرار بالأفراد، أو تفريط بمصلحة الخزينة العامة، كما أن إلغاءها قد ينتج عنه انعكاس سلبي على الاقتصاد العام أو المصلحة العامة، وكذا الإعفاء منها

قد ينـتج منـه محابـاة بعـض الأفـراد عـلى حسـاب الخزينـة العامـة، أو يُوجِـد تمـايزاً وتفرقـة في المعاملة.

لتقرير ما تقدم جاء النص في المادة العشرين من النظام الأساسي للحكم على ما يـأتي: «لا تفـرض الضرائـب والرسوم إلا عند الحاجة، وعلى أسـاس مـن العـدل، ولا يجـوز فرضـها أو تعـديلها أو إلغائهـا أو الإعفـاء منهـا إلا بموجب النظام».

(ف121) وعند الوقوف على المدلولات المحددة لكلمتي «الضرائـب» و«الرسـوم» تثـور إشـكالات عديـدة بهذا الصدد؛ نظراً إلى صعوبة تحديد تلك المدلولات بدقة وحسم.

كان لكل من الكلمتين مـدلولات متمايـزة إلى حـد كبـير في مـا مضى حيـنما كانـت وظيفـة الدولـة تقـديم الخدمات العامة وإدارة المرافق العامة وتشغيلها، فكانـت تتقـاضى مقـابلاً ماليـاً عـن تلـك الخـدمات والانتفـاع بالمرافق يسمى «رسوماً»، يتم استيفاؤها بصورة مباشرة من كل مـن ينتفـع بهـا، أم الضرائـب فلـم تكـن مقابـل الاستفادة المباشرة من الخدمات والمرافق.

ومن هنا كان بالإمكان حينها أن الرسوم لم تكن تستوجب موافقـة السـلطة التشريعيـة؛ لأنهـا ثمـن الخدمة، يدفعها مباشرة المستفيد منها بقدر استفادته، أما الضرائب فكانت تسـتوجب موافقـة السـلطة التشريعية؛ لأنها تستوفى بغض النظر عن الاستفادة المباشرة لدافعها، إلا أنه مع تطور النظرة إلى الوظيفة العامة للدولة التي تعتمد على أن الدولة تنظيم عام وشامل يعمل باسم العموم لتحقيق الصـالح العـام، ومد مظلة التكافل والتضامن بين أفراد المجتمع بما يجعلهم متساوين في الحصول على المنافع الضروريـة مع تقلـيص دورهـا في إدارة وتشـغيل المرافـق التجاريـة والاقتصـادية، حيـث تضـاءل التمايـز بـين هـذه المدلولات لكلمتي «الضرائب» و«الرسوم»، واستتبع ذلك تـداخلاً بيـنهما مـا اسـتوجب موافقـة السـلطة التشريعية على كل منهما.

ومع هذا فإنه يمكن تلمّس الخصائص الآتية التـي قـد يشـتركان في بعضـها ويختلفـان في بعضـها الآخـر، أو يكون ظهورها في أحدهما أكثر من الآخر:

(ف122) 1 ـ أن كلاً من الرسوم والضرائب مبلغ نقدي يدفع إلى الخزينة العامة.

(ف123) 2 ـ أن الضرائب يتم استيفاؤها ودفعها جبراً، أما الرسوم فإن عنصر الجبر فيها يثير جدلاً فقهياً، حيث يرى بعضهم أن الرسوم يُعد اختيارياً؛ لأن دافعه لا يلزم بدفعه إلا إذا طلب خدمة معينة وحصل عليها، فما دام حراً في طلب الخدمة فإن الرسم يصبح اختيارياً.

أما بعضهم الآخر فيرى أن الرسم يُعد إجبارياً؛ لأنه ذو طبيعة لائحية، حيث تفرضه الدولة وتحدد مقداره وطرق جبايته بإرادتها، وليس للمنتفعين بالخدمة أن يفاوضوا بشأنه ولا مدخل لرضاهم في تحديده، بل إن الخدمة وإن لم يكن طلبها مفروضاً نظاماً فإن الواقع قد يفرضها، وضرورة المعاش قد تتطلبها مثل خدمات المياه والهاتف، والاستقدام، واستخراج وثائق السفر، أو رخص القيادة، أو فتح المحال، وغير ذلك، ولا يملك من يحتاج إلى مثل هذه الخدمات إلا أن يدفع الرسم. بل من المتصوّر أن يفرض النظام طلب الخدمة ويلزم بها، مثل خدمة النظافة أو الصرف الصحي، ويفرض الرسوم لقاء هذه الخدمات. والقول بهذا الرأي يفرض أن تتم موافقة السلطة التنظيمية (التشريعية) على فرض الرسم ومقداره.

(ف124) 3 ـ أن الضرائب تدفع من غير أن تكون هناك خدمات تقدم مباشرة لدافعها، أما الرسوم فتدفع مقابل انتفاع دافعها بخدمة تؤدي إليه مباشرة، وهذا المعيار يحدث إشكالاً من جانبين:

(ف125) الجانب الأول : وجود لبس بين الرسم والمقابل المالي الذي تتقاضاه الإدارة ثمناً لخدمات تؤديها أو ما يسمى بأجور الخدمات، وذلك مثل خدمة الهاتف الجوال، حينما كانت الدولة هي التي تقدمه، فهو أقرب إلى أن يكون خدمة تجارية، ولعل هذا ما دعا إلى تنظيمه وتحديد المقابل المالي له بقرار من مجلس الوزراء، حيث صدر به قراره رقم 85 وتاريخ 1415/7/10هـ الذي تضمّن تحديد المقابل المالي لخدمات الهاتف الجوال مع تفويض وزير البرق والبريد والهاتف بالاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد الوطني في تعديل المقابل المالي، لخدمات الهاتف الجوال عندما يقتضي الأمر ذلك. وقد يجمع بين الرسم والمقابل

المالي كما في تنظيم لوحات الدعاية والإعلان، حيث يُفرض رسم على التمكين من الدعاية والإعلان، علاوة على قيمة تأجير المواقع الإعلانية، وكما في المرسوم الملكي رقم م/8 وتاريخ 1415/7/25هـ الذي قرر فرض رسوم على المنتجات البترولية المكررة، علاوة على ثمن البيع الذي تتقاضاه شركة أرامكو، كما قرر فرض رسم على خدمة الكهرباء، إضافة إلى قيمة الاستهلاك الذي تستوفيه شركة الكهرباء. وعلى الرغم من البحث والتقصّي في تلمّس وجود الاختلاف بين الرسوم وأجور الخدمات، إلا أن التفريق بينهما لم يكن ممكناً بصورة حاسمة، وذلك لخضوعه إلى النظرة العامة إلى طبيعة الخدمة وما تفرضه الإدارة على أداء هذه الخدمة والاستفادة منها من قيود وشروط قد تضفي عليها بعض الخصائص التي مر ذكرها آنفاً، والتي تتميز بها الرسوم، مما يستلزم صدورها بمرسوم، وقد تكون الخدمة يغلب عليها الطابع التجاري ولا تمثل احتياجاً عاماً، وتقوم به الإدارة باعتبارها وظيفة اقتصادية، كما في الأمثلة التي مر ذكرها.

(ف126) وأهمية التفريق بينهما تتجلى نتيجته في الأسلوب اللازم لتقريرها، فحينما يقوى اعتبار الرسوم فإنه يدخل في مشمول المادة العشرين المشار إليها، وإن غلب اعتبار الأجر فإنه لا يلزم تقريره بنظام.

وحينما يشتبه الأمر بينهما فإن المنظم يتساهل بشأنه بحسب نظرته إليه، فقد يتركه لجهة تنفيذية، من ذلك مثلاً ما ورد في نظام الغرف التجارية والصناعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1400/4/30هـ حيث نص في المادة الثامنة منه على أن «تصدق وتصدر الغرف التجارية والصناعية الشهادات والمحررات والمستندات التي يحددها وزير التجارة بقرار منه، وذلك مقابل رسم يحدده وزير التجارة».

(ف127) ومن هنا يحدث تنازع بين السلطتين التنفيذية والتنظيمية في اعتبار المقابل المالي رسماً أو أجراً، فبينما تحاول السلطة التنفيذية الجنوح بالمقابل المالي إلى قائمة الأجور لتتمكن بإرادتها المنفردة من تقريرها وتعديلها بمعزل عن السلطة التنظيمية وقيودها، تواجه محاولتها هذه بمقاومة السلطة التنظيمية التي تعطي للمقابل المالي نظرة متحوّطة تقرّبه

إلى الرسوم، بحيث لا يترك للسلطة التنفيذية حق تقريرها وتعديلها، إلا إذا فوّضت إليها شيئاً من ذلك. وهذا هو ما أميل إليه اعتماداً على أن أي مبلغ مالي يتم تقاضيه من الأفراد من غير أن يكون لهم أي إرادة ولا مقدرة في التدخل في تقدير هذا المقابل المالي، فإنه يجعله داخلاً في دائرة الإجبار، فتتوافر له خصائص الرسوم، ومن ثم يتعين رقابة السلطة التنظيمية عليه.

(ف128) الجانب الثاني : مسألة التكافؤ أو التناسب بين مقدار الرسم وقيمة الخدمة التي يفرض عليها، فبعض أهل الفقه يتّجه إلى ضرورة تحقيق هذا التناسب، لكن لا يقصد بالتناسب أن يتساوى الرسم مع التكلفة، وإنما المقصود أن يتساوى مجموع حصيلة الرسم مع التكاليف الكلية التي يتكبّدها المرفق في سبيل قيامه بعبء الخدمات الكلية التي يقدّمها.

بعضهم الآخر من أهل الفقه لا يشترط هذا التناسب، فيمكن في بعض الخدمات التي تقدّمها الدولة، والتي تمثل أهمية وحاجة إلى عموم أفراد المجتمع، مثل المياه والكهرباء والصرف الصحي ورخص القيادة أن تكون رسومها أقل من كلفتها؛ لتيسير حصول الكافة على تلك الخدمات، وليكون بمقدور الجميع تحمّل رسومها. كما يمكن في بعض الخدمات التي لا تكون كذلك، وإنما هي حاجة ترفيهية، مثل التصريح باستقدام الخدم أو فتح محال ترفيهية أو مشاريع كبيرة أن تكون رسومها أعلى من كلفتها، وذلك للحد من الإقدام على هذه الخدمات، أو لتنظيمها، أو لتمويل النفقات العامة، وبهذا تقرب الرسوم من الضرائب من حيث إنه ينظر فيها إلى المقدرة المالية لمن يتحمّلها، وإلى الأوضاع الاجتماعية وليس إلى قيمة الخدمة ذاتها، لكن يظل الفارق ظاهراً في أن الضريبة لا يحصل دافعها على خدمة خاصة مباشرة، بينما الرسم يحصل دافعه على خدمة خاصة مباشرة.

(ف129) على الرغم من محاولات التفريق بين الضرائب والرسوم، إلا أنه كثيراً ما يحدث خلط في إطلاقهما، حيث يطلق على الضرائب «رسوم»، كما في الضرائب الجمركية، وقد يُطلق على الرسوم «ضرائب»، كما في ضريبة الطرق التي كانت مطبقة في المملكة.

(ف130) ومن غير توسع في علمي الضريبة والرسم، حيث لهما

مباحث متخصصة[([1])] واكتفاء بما تقدم واقتصاراً على ما يعطي المفهوم القريب لمدلولات الضرائب والرسوم لأغراض فهم المادة العشرين المشار إليها، يمكن القول: إن الضابط الرئيس في اشتراط إقرار الرسوم والضرائب بموجب نظام هو أن تكون مبالغ نقدية تستوفى لصالح الخزينة العامة مباشرة، وهذا المعيار واضح ومتحقق دائماً في الضرائب، أما الرسوم فمنها ما يستوفى لمصلحة الخزينة العامة عن خدمات تقوم بتقديمها فتدخل في مدلول المادة المشار إليها، أما إن كانت تستوفى من قِبل جهات غير إدارية قائمة على تقديم هذه الخدمات، فإن كانت تقدّمها على سبيل الاحتكار ـ أي الامتياز ـ فالذي أراه أن تحديد مقدار الرسوم يتم بموجب نظام، ولا يجوز تعديلها بالزيادة إلا بموجب نظام كذلك، أما تعديلها بالإنقاص فيمكن أن يتم من قبل الملتزم نفسه ـ أي القائم على تقديم الخدمة ـ . لأنه يتنازل عن حق له، كما يمكن أن يتم من قبل الإدارة، وحينئذٍ عليها أن تراعي التوازن المالي للملتزم.

أما إن كانت هذه الخدمات تُقدم من الجهات القائمة عليها غير الإدارية من غير احتكار ـ أي من دون امتياز ـ فإن تحديد مقدار الرسوم مقابل هذه الخدمات وتعديلها زيادة أو خفضاً لا يشترط أن يتم بموجب نظام.

(ف131) اشتراط اعتماد الضرائب والرسوم بموجب نظام لا يعني بالضرورة أن يتضمنها النظام بالنص على تحديد مقاديرها، وإنما يمكن أن يتضمن النظام تفويض جهة ما بتحديد ذلك إذا قدّر واضع النظام محدودية نطاق تطبيقها من حيث الأشخاص أو الفئات أو الخدمات، وأن دواعي المرونة في تحديدها وتعديلها يسوغ تركها لما تستدعيه المتغيرات، كما في قواعد تنظيم لوحات الدعاية والإعلان المعتمدة بمرسوم ملكي، حيث فرض هذا التنظيم رسوماً محددة على التمكين من الدعاية والإعلان ـ علاوة على أجرة استغلال المواقع والأماكن العامة ـ وأجاز هذا التنظيم تعديل أحكامه بقرار من مجلس الوزراء. كما صدر

[1] انظر مثلاً: محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة (دمشق: مديرية الكتب الجامعية، 1978).

المرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1393/4/6هـ ناصاً على أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل فئات الرسوم الجمركية لغرض حماية وتشجيع الصناعات والمنتجات الزراعية المحلية، وذلك بناءً على اقتراح وزير المالية ووزير الصناعة.

وحديثاً صدر نظام وثائق السفر بالمرسوم الملكي رقم م/24 وتاريخ 1421/5/28هـ متضمناً في المادة الثانية عشرة منه أن «تستحصل رسوم وثائق السفر التي تصدر وفق هذا النظام كما يأتي: ثلاثمئة ريال عن إصدار جواز السفر، خمسون ريالاً عن إصدار تذكرة المرور، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذه الرسوم».

وتقوى دواعي المرونة إذا كانت الرسوم قريبة من أن تتحوّل إلى أجور خدمات أو تشتبه بها، ولعل أوضح مثال يوضح تأثير هذه الدواعي في المرونة التي تقرر لكل من الرسوم وأجور الخدمات ما صدر به المرسوم الملكي رقم م/28 وتاريخ 1412/9/19هـ بشأن رسوم وأجور خدمات الموانئ، حيث قرر إمكانية تعديل الرسوم بالزيادة أو بالنقصان، أو إلغاؤها أو إضافة رسوم جديدة بقرار من مجلس الوزراء. أما أجور الخدمات فيتم تعديلها بالزيادة أو النقصان أو إلغاؤها، أو إضافة أجور جديدة بقرار من رئيس المؤسسة العامة للموانئ بعد الاتفاق مع وزير المالية.

أحياناً تكون خصائص الرسوم أقوى ظهوراً في المبالغ المفروضة لقاء خدمات معينة؛ فتظل مقصورة على المرسوم الملكي كما في نظام رسوم تسجيل السفن والوحدات العائمة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/4 وتاريخ 1419/2/2هـ.

6 ـ الخدمة العسكرية:

(ف132) تكشف عن أهمية الأحكام المنظمة للخدمة العسكرية المادة الرابعة والثلاثون من النظام الأساسي للحكم ونصّها: «الدفاع عن العقيدة الإسلامية، والمجتمع، والوطن واجب على كل مواطن، ويبيّن النظام أحكام الخدمة العسكرية». فصدر المادة ينبّه إلى واجب الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن، وهو واجب يسمو على كل واجب، ومع أن المادة حمّلت كل مواطن هذا الواجب إلا أنها أعقبت ذلك بالخدمة

العسكرية؛ ما يشير إلى أن هذا الواجب يتّجه بصفة مباشرة إلى القوة العسكرية والقائمين عليها.

(ف133) ولارتباط هذا القطاع بالمصالح العليا وأمن الدولة وحمايتها؛ أكدت المادة الستون من النظام الأساسي للحكم على ارتباط هذا القطاع بأعلى سلطة في الدولة، فجاء فيها: «الملك هو القائد الأعلى لكافة القوات العسكرية، وهو الذي يُعيّن الضباط، ويُنهي خدماتهم وفقاً للنظام».

(ف134) وتنظيم أحكام الخدمة العسكرية صدر بها نظام خدمة الضباط بموجب المرسوم الملكي رقم م/43 وتاريخ 1393/8/28هـ المعدّل بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1397/3/24هـ وصدر نظام خدمة الأفراد بموجب المرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 1397/3/24.

وقد جرى على هذين النظامين من المراجعة والتعديل ما يزيدان به في التعديلات على ما عداهما.

7 ـ الجنسية العربية السعودية:

(ف135) الجنسية هي المعتمد في تكوين أحد عناصر الدولة الثلاث، وهو عنصر الشعب أو السكان، فالجنسية هي رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة، تنظمها الدولة بإرادتها المنفردة، وهي رابطة سياسية؛ لأنها تربط الفرد بوحدة سياسية هي الدولة، وهي رابطة قانونية؛ لأنها محكومة بالقانون وهو الذي ينظم الحقوق والواجبات المترتبة عليها. وهذا مصدر اهتمام النظام الأساسي للحكم بهذا العنصر بالنص في المادة الخامسة والثلاثين منه على أن: «يبيّن النظام أحكام الجنسية العربية السعودية»، فهذا العنصر المكوّن للدولة يتعين أن يتم تنظيمه بأعلى الأدوات التنظيمية (وهو النظام)، ويزيد من أهمية موضوع الجنسية علاوة على ذلك ما لها من ارتباط وثيق بالمراكز القانونية للأفراد، بحيث تبنى عليها الحقوق والواجبات العامة، وفرض السيادة، والاختصاص القضائي، والتبعية السياسية والتبعية الجنائية، وغير ذلك من أمور.

(ف136) لهذا كان موضوع الجنسية من أهم وأول ما عنيت به

الدولة منذ نشأتها، فصدر أول نظام للجنسية في 1345/9/25هـ باسم «نظام التابعية الحجازية النجدية»، ثم أُلغي بنظام الجنسية العربية السعودية بالموافقة الملكية رقم 47/1/7 في 1357/10/13هـ ثم أُلغي بنظام الجنسية العربية السعودية الصادرة بالموافقة الملكية رقم 5604/20/8 وتاريخ 1374/2/23هـ وهو نظام رغم مضي زمن طويل على صدوره، إلاّ أنه ظل محظياً بالاهتمام والمتابعة بالدراسة والتعديل والتفسير والشرح والبيان.

8 ـ تقييد تصرفات الأفراد أو توقيفهم أو حبسهم:

(ف137) من أعظم المحرّمات المساس بحقوق العباد وحرياتهم وأبدانهم وأموالهم إلا بحقها، والحفاظ على تلك الحقوق مسؤولية عظمى تقع على عاتق ولي الأمر فهو مسؤول عن رعيته، وهذه الأهمية يعكسها النظام الأساسي للحكم في مادته السادسة والثلاثين ونصّها: «توفر الدولة الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على إقليمها، ولا يجوز تقييد تصرفات أحد أو توقيفه، أو حبسه، إلا بموجب أحكام النظام».

بعد أن بيّنت هذه المادة الواجب العام على الدولة في توفير الأمن الذي هو من جانبه الآخر يُعد حقّاً عامّاً لكل من يعيش على إقليمها ويقع تحت ولايتها، ونصت هذه المادة أيضاً على أهم مظاهر هذا الأمن بالنص على عدم تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه، بينت الوسيلة التي يجري بها تحديد المقتضيات التي تبيح الخروج على هذا الأصل، بحيث لا يتم شيء من ذلك إلا بالحدود التي تقررها أحكام تصدر بأعلى أداة تنظيمية.

(ف138) ومن أهم الأحكام التي جاءت بهذا الصدد ما ورد في نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/39 وتاريخ 1422/7/28هـ وفي أوائل مواده.

9 ـ دخول المساكن بغير إذن صاحبها أو تفتيشها:

(ف139) هذا الموضوع يشبه ما قبله من حيث إنه من أهم مظاهر الأمن الذي يجب على الدولة توفيره لكل مواطن ومقيم على إقليمها، فإن يكون المرء آمناً في مسكنه من أعظم دواعي الأمن والطمأنينة ومن أعظم

الحقوق وأجلّها؛ لذا أكدها النظام الأساسي للحكم في مادته السابعة والثلاثين ونصّها: «للمساكن حرمتها، ولا يجوز دخولها بغير إذن صاحبها، ولا تفتيشها إلا في الحالات التي يبيّنها النظام[(1)]، وفي هذا حصانة بحيث لا يترك الأمر إلى الاجتهادات أو قرارات أجهزة تنفيذية، وإنما في حالات يقررها ولي الأمر بأعلى أداة تنظيمية.

(ف140) ومن أهم الأحكام الواردة في هذا الشأن ما ورد في نظام الإجراءات الجزائية المشار إليه، وخصص لها الفصل الرابع كاملاً.

10 ـ إيقاع العقوبات:

(ف141) العقوبات تعني المساس بحرمات الإنسان في دينه وعرضه وبدنه وماله، فيجب أن تكون بحق، وهذا الحق يجب أن يكون مبنياً على نص شرعي يحدد العقوبة أو على نص نظامي يقررها، وهذا ما أكده النظام الأساسي للحكم في مادته الثامنة والثلاثين التي نصت على ما يأتي: «العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي أو نص نظامي، ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي».

(ف142) والعقوبات نوعان: عقوبات حدية ورد النص من الشارع الحكيم بتحديدها وبيانها حداً لا يزاد فيه ولا ينقص، وهي معلومة في مواضعها من كتب الفقه، فهي عقوبات محددة بالنص الشرعي.

والنوع الآخر عقوبات تعزيرية وهي التي لم يرد نص بتحديدها، حيث تركها الشارع الحكيم لتقدير الحاكم (سواء ولي الأمر أم القاضي) يُقدّرها حسبما يراه متناسباً مع المخالفة أو الجرم.

وهذه العقوبات التعزيرية ما كان منها متروكاً للقاضي فهذه مسألة قضاء، وبحسب كل حالة تعرض عليه، ويحكم فيها بما يراه من العقوبات التعزيرية المقررة شرعاً.

[1] يلاحظ هنا استخدام عبارة «في الحالات التي يبيّنها النظام»، وليس كما في المادة قبلها «بموجب أحكام النظام»، وهذا الاختلاف يبدو صياغاً ولا يحمل مدلولات ذات تأثير في الأسلوب التنظيمي لتلك الموضوعات

(ف143) أما ما كان من العقوبات التعزيرية محدداً من ولي الأمر فهذا هو موضوع النص النظامي؛ فكثيراً ما يقتضي حسن السياسة والتدبير أن ينظم ولي الأمر أنواعاً من النشاط ويضع لممارستها من الضوابط والقيود والشروط ما تتحقق بها المصلحة، وأن يمنع من بعض النشاطات والممارسات، سواء أكانت في أصلها ممنوعة شرعاً كالغش التجاري، والتزوير، والاختلاس، والاعتداء على الأموال الخاصة أو العامة، ونحو ذلك، أو تكون في أصلها مباحة، ولكن ولي الأمر يرى المنع منها لمصلحة عامة، مثل قطع الأشجار والغابات، وصيد الحيوانات والطيور، والاتجار بالأسلحة ومزاولة التجارة في أماكن محددة، والبناء في مناطق معينة، ونحو ذلك.

وحتى يكون هناك ضمان لتطبيق هذه الأحكام واحترامها، يقرر ولي الأمر عقوبات على من يخالف مقتضاها.

وهذا النوع هو ما يتجه إليه البحث هنا؛ فهل هذه الأحكام مما يتعين صدورها في هيئة نظام، أم يمكن أن تقرر بوسيلة أخرى أدنى مرتبة[([1])].

(ف144) لقد جاء النص بعبارة «بناء على نص نظامي»، وهذه صيغة تثير التساؤل عن المقصود بهذا النص والخلاف في تحديده، وذلك على احتمالات أهمها:

الاحتمال الأول : أن المراد أنه لا تجريم ولا عقاب إلا بنص يرد في النظام بتحديد نوع الجريمة وعقوبتها، ولا يجوز أن يترك ذلك لأداة أدنى حتى ولو بتفويض، فلا يجوز على هذا الرأي أن يتضمن أي نظام تفويض أي جهة بتجريم أفعال أو فرض عقوبات.

ومما يمكن أن يحتج به لهذا الاحتمال أن التجريم والعقاب فيه مساس بالحريات والأبدان والأموال، فلا يجوز إلا بأقوى الوسائل النظامية.

الاحتمال الثاني : أن التجريم والعقاب لا يجوزان إلا بنص في نظام أو

[1] قبل صدور النظام الأساسي للحكم كان هناك تساهل في تقرير العقوبات بوسيلة أدنى مرتبة من النظام، من ذلك مثلاً لائحة الغرامات والجزاءات عن المخالفات البلدية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 25 في 1409/2/29هـ.

بنـاء عـلى نـص في نظـام يتـيح للجهـة المفوضـة حـق تجـريم بعـض الأفعـال وتقريـر العقوبـات المناسـبة لها.

ومما يمكن أن يحتج به لهذا الاحتمال أن الأصل أن التجريم والعقاب يتعين أن يكـون بـنص يـرد في نظـام، لكن إذا قدّر واضع النظام أن من الأفعال والتصرفات مـا لا يمكـن الإحاطـة بتفاصـيلها، وأن مـن مقـتضى حسـن التنفيذ ترك هذه التفاصيل للائحة؛ لتتولى أيضاً تفصيل العقوبات المناسبة لكـل مخالفـة، فـإن ذلـك يُعـد بمثابـة تقرير من النظام.

إلا أنه مع هذا القول ينبغي أن يضيق مـن نطـاق التفـويض، بحيـث يجعـل قـاصراً عـلى العقوبـات اليسيرة، أو التي يمكن تدارك نتائجها، أو التعويض عنها، مثـل الغرامـات والإغـلاق الموقـت، أمـا العقوبـات الشديدة مثل السجن والإغلاق النهائي والمصادرة فلا يجوز التفويض فيها، وإنما يتعين تقريرها بنظـام. فأمـا السجن فيتعين تقريره بنظام؛ عملاً بالمادة السادسة والثلاثين من النظام الأساسي للحكم التي سبق ذكرهـا، وتنص على أنه لا يجوز تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه إلا بموجـب أحكـام النظـام، وأمـا الإغـلاق النهائي فلأنه يعني منعاً للشخص من ممارسة النشـاط محـل الإغـلاق منعـاً نهائيـاً، وهـذا تقييـد للـتصرف فتشمله المادة، وأما المصادرة فلأن نص المادة الثامنة عشرة مـن النظـام الأسـاسي للحكـم صريحـة في منـع عقوبة المصادرة إلا بحكم قضائي.

الاحتمال الثالث : أن التجريم والعقاب يجوز تقريرهما بلائحة إضافة إلى النظام، ولكـن يشـترط أن تكـون اللائحة صادرة عن السلطة التنظيمية أي مُقرّة من مجلسي الشورى والوزراء.

ومما يمكن أن يحتج به لهذا الاحتمال أن العبرة في تقـدير النصـوص العقابيـة هـو صـدورها مـن السـلطة التنظيمية.

الاحتمال الرابع : التفريق بين الأفعال التي هي ممنوعة شرعاً، والأفعال التي هـي مباحـة شرعـاً في الأصـل، فأما الأولى فيُمكن تقرير عقوبات عليها ولو بما دون النظام؛ لأن العقوبة مبنيّة على أصـل شرعـي يحـرم الفعـل، وأما الثانية فلا يمكن تقرير عقوبات عليها إلا بنظام؛ لأن هذه الأفعـال مُباحـة في الأصـل، فـلا تجـرم إلا بـنص في النظام، وكذا عقوباتها.

(ف145) والذي يظهر لي رجحانه وقوّته هو الاتجاه الثاني لمؤيدات عدة من أهمها:

1 ـ إنه قول وسط فلا إفراط في التشديد كما يتجه إليه القول الأول، ولا تفريط بالتساهل في فرض العقوبات كما يتجه إليه القول الثالث، وإنما هو وسط فيتشدد في العقوبات الشديدة، بحيث لا تقرر إلا بنص في نظام، ويتساهل في العقوبات اليسيرة أو التي يمكن تدارُكها؛ فيمكن تقريرها بما هو دون النظام، لكن بشرط وجود نص في النظام يخوّل الجهة مصدرة اللائحة حق التفصيل في أنواع المخالفات وتقرير العقوبات المناسبة.

2 ـ أن عبارة «بناء على نص شرعي أو نص نظامي» هو الأقرب إلى هذا الاتجاه، ذلك أن العقوبات الشرعية نوعان: نوع ورد نص الشرع بتحديده كما في العقوبات الحدية المقررة على جرائم الحدود، ونوع لم يرد نص بتحديده، وإنما تركه الشارع الحكيم سلطة تقديرية للحاكم ليقرر العقوبة حسبما يراه مناسباً للجرائم والمخالفات بالاعتماد على الأدلّة الشرعية، وهي ما يسمى بالعقوبات التعزيرية؛ لذا استخدم واضع النظام كلمة «بناء على نص شرعي»؛ ليشمل ما كان محدداً بنص شرعي وهي العقوبات الحدّية، وما كان مبنياً على نص شرعي، التي تتمثل بما يتوصل إليه الحاكم باجتهاده المبني على الأصول الشرعية، وعلى النسق والسياق نفسيهما أردف واضع النظام بعبارة «أو نص نظامي» ليشمل أيضاً ما يرى ولي الأمر تقريره بنص في النظام، أو ما يقرر تركه لما هو دونه بنص في النظام يفوض في ذلك في الحدود والضوابط التي يقررها، وهذا النوع في حقيقته مما يدخل تحت العقوبات التعزيرية، لكنها عقوبات محددة سلفاً قبل الواقعة الموجبة لها، سواء أكانت محددة بقدر معيّن أم بحدود دنيا أو عليا.

3 ـ أن التوسع في تفسير كلمة «نص نظامي» لتشمل كل قاعدة قانونية مكتوبة صادرة عن سلطة متخصصة بالتنظيم، طبقاً لما يُقرّره النظام الأساسي للحكم بحيث يصح تضمينها نصوصاً عقابية. هو توسع لا أراه منسجماً مع المفهوم المستخلص لكلمة نظام من النظام الأساسي للحكم ونظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء، الذي يعني ما يلزم صدوره بمرسوم ملكي؛

فالنص النظامي هو ما ورد في نظام. ولا يمكن مدّه لأي نص يكون صادراً وفق القواعد التنظيمية المقررة؛ لأن هذا المفهوم الواسع يشمل حتى القرارات الإدارية الصادرة ضمن الصلاحيات المقررة ولو على مستوى رؤساء الأقسام في الأجهزة الحكومية.

4 ـ أن المساس بحقوق البشر وحرمانهم سواء في أبدانهم وأموالهم يجب الاحتياط له بأقصى ما يكشف عن إرادة ولي الأمر وقصده إلى هذه العقوبات، وهذا يتم بالمرسوم الملكي الذي هو موافقة مكتوبة على ما تقره السلطة التنظيمية، ولا يغني عن هذا أن قرارات السلطة التنظيمية لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الملك عليها، كما تقضي بذلك المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى والمادة السابعة من نظام مجلس الوزراء؛ لأن هذه الموافقة غير مكتوبة بالشكل المحدد نظاماً لاكتمال دورة العمل التنظيمي.

11 ـ تنظيم وسائل الإعلام والنشر والتعبير عن الرأي:

(ف146) إن من أهم ما يميز الإنسان ويسمو به على سائر المخلوقات معتقده ورأيه وبيانه، ومن حقه أن تكفل له الحرية في التعبير عن ذلك، لكنه حق يقف عند اعتبارات الصالح العام، وضرورة الحفاظ عليه من كل ما يثير البلبلة، أو ينال من النظام العام، أو يمس الأمن والسكينة العامة، تقديماً وتغليباً للمصالح العامة على المصالح الخاصة. والموازنة بين هذين الجانبين من أصعب الأمور وأكثرها تعقيداً وإثارة لتباين الآراء واختلافها، وميدانها دراسات وأبحاث تتسع في مداها وآفاقها بقدر اتساع مجالات الفكر والرأي.

(ف147) ومهما يقوى اعتبار الحرية في التعبير إلا أنه يجب ألا يتحرر من ضوابط، وهذا ما نص عليه النظام الأساسي للحكم في مادته التاسعة والثلاثين، ونصّها: «تلتزم وسائل الإعلام والنشر وجميع وسائل التعبير بالكلمة الطيّبة وبأنظمة الدولة، وتسهم في تثقيف الأمة ودعم وحدتها، ويحظر ما يؤدي إلى الفتنة أو الانقسام، أو يمس بأمن الدولة وعلاقاتها العامة، أو يسيء إلى كرامة الإنسان وحقوقه، وتبيّن الأنظمة كيفية ذلك».

تركت هذه المادة بعد أن رسمت المنهج العام لوسائل الإعلام والنشر

والتعبير، وحددت الغاية والهدف منها، ورسمت حدوداً يمنع النيل منها أو المساس بها، للأنظمة بيان ذلك.

(ف148) ومـما صـدر في ذلـك نظـام المطبوعـات والـنشر الصـادر بالمرسـوم الملـكي رقـم م/32 وتـاريخ 1421/9/3هـ.

ونظام المؤسسات الصحفية الأهلية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/30 وتاريخ 1383/8/24هـ.

12 ـ حرمة وسائل الاتصال:

(ف149) إذ تنص المادة الأربعون من النظام الأساسي للحكم على مـا يـأتي: «المراسـلات البرقيـة والبريديـة والمخابرات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال، مصونة، ولا يجوز مصـادرتها، أو تأخيرهـا، أو الاطـلاع عليهـا، أو الاستماع إليها إلا في الحالات التي يبيّنها النظام».

ذلك لأن هذه الوسائل تمس خصوصـية الأفـراد التـي يتعـيّن احترامهـا وصـونها، ولا يخـرج عـن هـذا إلا في الحالات التي يقتضيها الصالح العام المقدم على الصالح الخـاص، لكـن لا يـترك تقـدير تلـك الحـالات وتحديـدها للجهات التنفيذية وإنما يكون للسلطة التنظيمية في أعلى مستوياتها لتصنع الضوابط والشروط للحالات المسموح بها بالنيل من هذه الخصوصيات.

(ف150) ومن الأحكام الواردة في هذا الشأن ما جاء في نظام الإجراءات الجزائية المشار إليه مخصصـاً لهـا الفصل الخامس منه.

13 ـ تسليم المجرمين:

(ف151) يخضع التجريم لقوانين كل دولـة عـلى حـدة، وعـلى الـرغم مـن اتفاقهـا عـلى مبـادئ عامـة في التجريم التقت الأفهام البشرية على اعتبارها في كل ما تأنف منه النفوس وتنفر منه، إلا أنه تبقى هناك فروقات من حيث التوصيف لبعض الأفعال والتصرفات في مـا إذا كانـت تعـد جـرائم أم لا، وحتـى الأفعـال المتفـق عـلى تجريمها قد تتفاوت العقوبات المفروضة عليها بين الدول تبعاً لنظرة كل دولـة إلى مثـل تلـك التصرفـات، ومـدى مساسها بمقوّماتها وتراثها ومبادئها.

وفي ما بين الدول تتفاوت العلاقة مع المنسوبة إليهم هذه التصرفات فقد يكونون من رعايا الدولة المطلوب منها التسليم، أو من رعايا الدولة الطالبة التسليم، أو من رعايا دولة أخرى غيرها.

لهذه الاعتبارات تأثيرات في سيادة الدولة واحترامها الحقوق الإنسانية، ومن هنا أحاطها النظام الأساسي للحكم بضمانات تقرر على أعلى مستوى تنظيمي؛ فنصّت المادة الثانية والأربعون من النظام الأساسي للحكم على ما يأتي: « ... وتحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد وإجراءات تسليم المجرمين العاديين».

(ف152) ويلحظ من هذا النص أنه اقتصر على المجرمين العاديين، ووصف «العاديين» ليس له مدلول محدد على وجه الدقة والحصر، لكن يُفهم من المصطلحات الشائعة إخراج ما يسمون بالمجرمين السياسيين، حيث إن هذه الفئة تخضع لاعتبارات سياسية، وليست أخلاقية أو إنسانية؛ ما يجعلها متفاوتة تفاوتاً بيّناً بين الدول، فمن يلاحَق على أنه مجرم في بعض الدول قد يُعدّ بطلاً ومصلحاً في دول أخرى؛ فالجرائم السياسية ترتبط بالاعتبارات الخاصة لكل دولة؛ لذا نصّت مقدمة المادة على أن «تمنح الدولة حق اللجوء السياسي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك».

14 ـ تنظيم الإفتاء:

(ف153) بما أن مصدر المشروعية في المملكة هو كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله ((ﷺ)) كما سبق بيانه، فإن هذا يستدعي تنظيم جهة تكشف عما يشكل وجهه، وما يدق علمه، وما يلزم بحثه بناءً على مصادر المشروعية المعتبرة، وهذه وظيفة العلماء المتخصصين بهذه المصادر. قال الله تعالى: { وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُوْلِي الأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ }[1]، ولعظم هذه المهمة الجليلة التي تُعد سنداً للسلطة التنظيمية في الكشف عن وجوه المشروعية، فقد استلزم ذلك تنظيمها بأعلى الوسائل التنظيمية، وهذا ما نصّت عليه المادة الخامسة والأربعون من النظام الأساسي للحكم: «مصدر الإفتاء في المملكة العربية السعودية

[1] القرآن الكريم ، «سورة النساء،» الآية 83.

كتاب اللـه تعالى وسُنّة رسوله ((ﷺ))، ويُبيّن النظام ترتيب هيئة كبار العلماء وإدارة البحوث العلمية والإفتاء واختصاصاتها».

(ف154) وصدر في هذا نظام سير العمل بهيئة كبار العلماء بالأمر الملكي رقم أ/137 وتاريخ 1391/7/8هـ.

15 ـ إجراءات التقاضي:

(ف155) يمثل حق التقاضي الركيزة المهمة في قيام مجتمع آمن متآلف، كما أنه يعتبر الضمانة لمنع عدوان بعض أفراد المجتمع على بعضهم الآخر، أو على مقوّمات المجتمع واستقراره. ولتيسير هذا الحق لا بد من تنظيم الإجراءات اللازمة لتحقيقه، بما يضمن الحفاظ على النظام العام وأمن المواطنين وحقوقهم واستقامة أحوال البلاد والعباد وجريانها على العدل والإنصاف. فنصت المادة السابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم على أن: «حق التقاضي مكفول بالتساوي بين المواطنين والمقيمين في المملكة، ويُبيّن النظام الإجراءات اللازمة لذلك».

(ف156) وقد صدر بهذا الشأن نظام المرافعات الشرعية بالمرسوم الملكي رقم م/21 وتاريخ 1421/5/20هـ.

16 ـ تنظيم مرفق القضاء:

(ف157) مما يكفل حق التقاضي تنظيم الجهة التي تقوم بمهمة القضاء والإشراف على سيره، نهوضاً بالسلطة القضائية التي تُعد إحدى سلطات الدول الثلاث المنصوص عليها في النظام الأساسي للحكم في مادته الرابعة والأربعين التي قدّمتها بالذكر على ما عداها من السلطات؛ لشرف قدرها المستمد من المصدر الذي تقوم عليه.

وهو ما أوجبته المادة الحادية والخمسون من النظام الأساسي للحكم التي نصت على أن: «يبيّن النظام تكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصه، كما يبيّن ترتيب المحاكم واختصاصاتها».

(ف158) وصدر متضمناً أحكاماً بهذا الشأن نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/64 وتاريخ 1395/7/14هـ ثم حل محله نظام القضاء الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ.

17 ـ تنظيم أوضاع القائمين بمرفق القضاء:

(ف159) تبعاً لأهمية القضاء بما له من منصب نبوي ومقامٍ عليٍّ تكون للقائمين عليه أهمية يتميزون بها عما عداهم، سواء من حيث توفر الشروط المطلوبة لتعيينهم في هذا المنصب أم إنهاءً لخدماتهم، وذلك بما يضمن حسن الاختيار، ويحقق ضمانة لهم من العزل، ويكفل لهم الحياد والأمن الوظيفي، وعلى هذا نص النظام الأساسي للحكم في مادته الثانية والخمسين: «يتم تعيين القضاة وإنهاء خدماتهم بأمر ملكي، بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وفقاً لما يُبيّنه النظام».

(ف160) وقد صدر بهذا الشأن نظام القضاء الذي سبق ذكره متضمناً تفصيل أحكام أوضاع القضاة.

18 ـ ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته:

(ف161) مع أن المحاكم تُعد جهة القضاء العام والأصيل بالفصل في جميع المنازعات والجرائم، كما نصت عليه المادة التاسعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، فلا يخرج عن اختصاصات شيء منها إلا بنص خاص حددت إطاره وحدوده تلك المادة، حينما استهلت بمراعاة ما ورد في المادة الثالثة والخمسين من النظام الأساسي للحكم التي نصت على أن: «يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته»، فإن النظام أضاف إليها ديوان المظالم وجعله جهة مستقلة، له اختصاص قضائي ولائي في ما ينص عليه في نظامه. وهذه الجهة أُنشئت منذ عام 1373هـ وكانت في البداية إحدى شعب مجلس الوزراء بموجب نظام شعب مجلس الوزراء الصادر في 1373/7/12هـ ثم استقل هذا الديوان بموجب نظام خاص به صادر بالمرسوم الملكي رقم م/8759/13/2 وتاريخ 1374/9/17هـ ثم أُعيد تنظيمه بنظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ ثم صدر المرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ باعتماد نظام جديد لديوان المظالم.

(ف162) والمسوغ في إنشاء هذه الجهة واستفرادها بولاية قضائية هو ما تتمتع به الإدارة من تميز وتفوق على الأفراد بحكم قيامها على المصلحة العامة وتسييرها للمرافق العامة؛ ما أكسبها هيمنة ونفوذاً وسلطاناً على

الأفراد من أجل تحقيق المصالح العامة، ولو على حساب المصالح الخاصة والجزئية، ولضمان صحة تطبيق هذا المبدأ وسلامة تقدير مداه وحدوده كان إنشاء ديوان المظالم الذي يفصل في أي نزاع تكون إحدى الإدارات الحكومية خصماً فيه؛ نتيجة تصرفاتها التي تبينها على المصلحة العامة، أو بمناسبة تسييرها للمرافق العامة، حيث إن الإدارة بهذا الاعتبار تتسلط على الأفراد، وتتفوق عليهم، ويكون لها الحق في التصرف والمبادرة إليه من منطلق تقديم المصالح العامة وأولويتها، ومن هنا كانت الإدارة في معظم الأحوال إن لم يكن كلها مدعى عليها؛ لأنها تبادر إلى التصرف بحسب تقديرها، وتترك للأفراد التظلم والشكوى من هذا التصرف؛ لذا سمي بديوان المظالم.

(ف163) ومع أن التوجه القضائي الحديث يجنح إلى حصر الولاية القضائية في جهة واحدة، وحتى في المنازعات الإدارية لا يرى ما يسوغ إفرادها بجهة خاصة بها، ويترك تقدير خصائص الدعاوى الإدارية وما تقتضيه من إجراءات خاصة بها للقاضي العام؛ إلا أن التنظيم في المملكة لم يتّجه بعد إلى ذلك، وإنما رسّخ النظام الأساسي للحكم توزع الولاية القضائية بين جهتين، إحداهما عامة وهي المحاكم، والأخرى خاصة وهي ديوان المظالم، وجعل للأولى الاختصاص الولائي العام في جميع المنازعات والجرائم، ولا يخرج عنها إلا ما يقرر لديوان المظالم من اختصاصات بموجب نظامه.

(ف164) ومع أن الأصل في اختصاص الديوان هو المنازعات الإدارية، وهو ما حرص نظام ديوان المظالم الجديد على تأكيده، إلا أنه بقي في الواقع أثر من تطبيق نظام الديوان السابق الذي أضاف إليه اختصاصات أخرى من أهمها الاختصاص بالنظر في الدعاوى التجارية، وأنواع من الدعاوى الجزائية خلافاً للأصل في الاختصاص الولائي، وذلك لما يحكم هذه الدعاوى من أنظمة تنظم موضوعاتها، ونظراً إلى عدم ترسخ فكرة الإلزام بالقضاء بأحكام مدونة لدى جهة القضاء العام، كما جاء في المذكرة الإيضاحية لنظام الديوان السابق.

(ف165) بل كان الديوان بمقتضى نظامه السابق هو الجهة القضائية

المتخصصة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق الأنظمة والجزاءات المترتبة على مخالفة أحكامها حسبما تنص عليها، حيث جرى العمل التنظيمي واستمر على النص في العديد من الأنظمة على تكوين لجان للنظر في مخالفات أحكامها والمنازعات التي تثور بشأن تطبيق أحكامها وإصدار قرارات بالجزاءات والأحكام اللازمة التطبيق بشأنها.

(ف166) وبما أن تلك اللجان لا تعَد ـ وفقاً لمقتضى النظام الأساسي للحكم ـ جهات قضائية ولائية، فلم يكن لها إلا تقرير الجزاء بالغرامة، وأتاحت تلك الأنظمة لمن صدر بحقه قرار من تلك اللجان التظلم منه أمام ديوان المظالم، باعتبار قراراتها قرارات إدارية قابلة للتظلم منها، ولم تجعل تلك الأنظمة للجان المنصوص عليها فيها حق تقرير عقوبة السجن ابتداءً؛ لأن هذه العقوبة مما لا يمكن تداركه ومحو نتائجه، ومثلها ما يماثلها من عقوبات لا يمكن تداركها مثل إغلاق المنشأة التي تنسب إليها مخالفة النظام، فمثل هذه العقوبات لا يترك للجان تقرير تطبيقها، وإنما ترفع إلى ديوان المظالم للحكم للنظر في تطبيقها.

(ف167) ومع انحسار الوظيفة القضائية ـ بموجب النظام الأساسي للحكم ـ في جهتين فقط (المحاكم وديوان المظالم)، إلا أن اللجان التي كان مقرراً لها اختصاصات قضائية بموجب أحكام خاصة بها، واستمرت في مزاولة مهامها إلى حين انتهاء الترتيبات الخاصة بنقل اختصاصاتها، وفقاً لما يقضي به نظام القضاء ونظام ديوان المظالم الجديدان، وما صدر مرافقاً لهما من آلية العمل التنفيذية للنظامين.

19 ـ تنظيم هيئة التحقيق والادعاء العام:

(ف168) مما يرتبط بمرفق القضاء وظيفة التحقيق والادعاء العام، فالدعوى القضائية لا تتحرك إلا بمن يحركها، وبما أن الحقوق الخاصة يحركها أصحابها لاختصاصهم بها، فإن الحقوق العامة لا ترتبط بحقوق أفراد معينين بذواتهم، وإنما ترتبط بالصالح العام وحقوق المجتمع، فلا بد من تعيين من يحركها نيابة عن المجتمع دفاعاً عن الحقوق والمصالح العامة، وهذا ما أوكله النظام الأساسي للحكم في مادته الرابعة والخمسين

إلى نظام يصدر به، ونصها: «يبيّن النظام ارتباط هيئة التحقيق والادعاء العام وتنظيمها واختصاصاتها».

(ف169) وصدر بهذا الشأن نظام هيئة التحقيق والادعاء العام بالمرسوم الملكي رقم م/56 في 1409/10/24هـ كما أصدرته مصاحبة له لائحة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام والعاملين فيها بقرار مجلس الوزراء رقم 140 في 1409/8/13هـ وهو القرار نفسه الصادر بشأن النظام.

20 ـ أحكام تعيين وإعفاء من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة:

(ف170) أكد النظام الأساسي للحكم أن تنظيم أوضاع العاملين في الدولة من مدنيين وعسكريين والقائمين بمهام الإفتاء والقضاء والتحقيق والادعاء يتم بموجب أنظمة تصدر بذلك، ومن فئات العاملين في الدولة من يعينون في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، وبحكم المهام والمسؤوليات المنوطة بهم، فقد نص النظام الأساسي للحكم في مادته الثامنة والخمسين على أن تعيينهم وإعفاءهم من مناصبهم يتم بأمر ملكي مع ترتيب سائر أوضاعهم بنظام خاص بهم، فجاء فيها: «يعين الملك من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي، وذلك وفقاً لما يبيّنه النظام».

(ف171) وفي هذا صدر نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/10 في 1391/3/18هـ وصدرت اللائحة التنفيذية لهذا النظام بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 6801 في 1391/3/22هـ.

وصدر الأمر الملكي رقم أ/14 وتاريخ 1414/3/3هـ الذي قضى بألا تزيد مدة شغل من يعين بمرتبة وزير أو بالمرتبة الممتازة لمرتبته على أربع سنوات، وتنتهي خدمته بنهاية هذه المدة ما لم يصدر أمر ملكي بتمديدها.

21 ـ الخدمة المدنية:

(ف172) كما سبق في الفقرة السابقة فإن من فئات العاملين في الدولة الموظفين المدنيين، وهؤلاء يمثلون القسم الأكبر من القائمين على

أداء الخدمات العامة والنهوض بالمرافق والمصالح العامة، ويشكلون الأداة التنفيذية للدولة، فأوكل النظام الأساسي للحكم تنظيم أوضاعهم وما يتقاضونه لقاء قيامهم بمهامهم إلى نظام يصدر بذلك، فنصت المادة التاسعة والخمسون على أن: «يبيّن النظام أحكام الخدمة المدنية بما في ذلك المرتبات، والمكافآت، والتعويضات، والمزايا، والمعاشات التقاعدية».

(ف173) وفي أحكام الخدمة المدنية صدر نظام الخدمة المدنية بالمرسوم الملكي رقم م/49 وتاريخ 1397/7/10هـ.

كما صدرت لوائح هذا النظام بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1397/7/27هـ ولانتشار هذه الفئة وتوسع مهامها ونهوضها بتسيير الأعمال اليومية لجميع المواطنين، حيث أفرد لها جهاز خاص بها يعنى بتنظيم شؤونها، فصدر نظام مجلس الخدمة المدنية بالمرسوم الملكي رقم م/48 في 1397/7/10هـ. كما صدر بتنظيم المعاشات التقاعدية نظام التقاعد المدني بالمرسوم الملكي رقم م/41 في 1393/7/29هـ.

22 ـ أحكام إعلان الطوارئ، والتعبئة العامة والحرب:

(ف174) يمثل إعلان الطوارئ والتعبئة العامة والحرب خروجاً على الأصل المتمثل في حرص السلطة التنظيمية على استقرار الأوضاع وانتظام المصالح وجريانها على نمط مقنن؛ لذا كان لا بد من إحاطة هذا الأصل بقيود صارمة، ومنع الخروج عليه أو النيل منه إلا في حالات الضرورة القصوى التي تفرضها المصالح العليا للدولة، وحصر حق تقدير هذه الحالات في أعلى سلطة في الدولة بما يضمن عدم اللجوء إليه إلا إذا اقتضته المصلحة العليا للبلاد وبالقدر الذي تقتضيه، فنصت المادة الحادية والستون من النظام الأساسي للحكم على أن «يعلن الملك حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب، ويبيّن النظام أحكام ذلك».

نصت المادة الثانية والستون على أن: «للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوّق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر. وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً».

(ف175) وفي هذا النص ما يكشف عن حرص المنظم على العودة إلى الأصل في حالة تغطية الضرورة والوفاء بقدرها، ولكن لو استلزمت هذه الإجراءات الاستثنائية الاستمرار فيها واتخذت طابعاً أقرب إلى الديمومة؛ فيجب أن تخرج بذلك عن حالتها الاستثنائية وتخضع للأصل العام وهو تنظيمها وتقنينها أو معالجتها وفق ما هو مقرر نظاماً.

(ف176) وحفاظاً على سيادة النظام الأساسي للحكم، وانتظام العمل بمقتضاه واستمراره فقد تضمن ما يحميه هو أيضاً من تعطيل أي حكم من أحكامه إلا في حالات الضرورة القصوى، وبشرط أن يكون التعطيل أو إيقاف العمل بالحكم موقتاً في زمن الحرب أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ، لكن هذا الاستثناء المبيح للتعطيل لا يجوز بأي حال من الأحوال، أن ينال أو يمس بالحكم الوارد في المادة السابعة من هذا النظام التي تقرر استمداد سلطة الحكم من كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله وحاكميتهما على كل نظام، فهذا الحكم لا يقبل أي تعطيل أو إيقاف ولو موقتاً ومهما حدث، وعلى هذا أكد النظام في المادة الثانية والثمانين منه ونصّها: «مع عدم الإخلال بما ورد في المادة السابعة من هذا النظام لا يجوز بأي حال من الأحوال تعطيل حكم من أحكام هذا النظام، إلا أن يكون ذلك مؤقتاً في زمن الحرب، أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ، وعلى الوجه المبيّن بالنظام».

23 ـ أحكام إيرادات الدولة:

(ف177) حماية المال العام وضبط موارده ومصارفه من أهم مقاصد النظام، وهذا ما أكده النظام الأساسي للحكم في المادة الثانية والسبعين ونصها:

«أ ـ يبيّن النظام أحكام إيرادات الدولة وتسليمها إلى الخزانة العامة للدولة.

ب ـ يجري قيد الإيرادات وصرفها بموجب الأصول المقررة نظاماً».

(ف178) وقد صدر نظام إيرادات الدولة بالمرسوم الملكي رقم م/68 وتاريخ 1431/11/18هـ وتوجد أحكام أخرى منظمة لإيرادات الدولة تحصيلاً وقيداً وصرفاً منبثّة بين العديد من الأنظمة. كما أن المرسوم الملكي

الذي يصدر باعتماد الميزانية العامة للدولة يتضمن أحكاماً خاصة بهذا الشأن.

24 ـ أحكام التصرف بأموال الدولة:

(ف179) من وسائل المحافظة على الأموال العامة تقييد التصرف فيها بضوابط صارمة تمنع استغلالها لمصالح خاصة، أو العبث بها، أو تبديدها، فنصت المادة الرابعة والسبعون على أنه: «لا يجوز بيع أموال الدولة، أو إيجارها، أو التصرف فيها إلا بموجب النظام».

(ف180) ومن الأحكام التي تتناول هذه المسألة بالتنظيم ما ورد في نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/14 في 1397/4/7هـ، ونظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/64 وتاريخ 1392/11/15هـ.

25 ـ أحكام النقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والموازين:

(ف181) من أهم الوسائل لتبادل الحقوق، والمنافع، والمصالح بين أفراد المجتمع على وجه يكفل العدل، وحفظ الحقوق، ومنع التظالم والتباخس، والإضرار هو تنظيم أحكام النقد المتداول للمعارضة بين المتعاملين، وأحكام صرفه، وتبديله، والمقاييس، والمكاييل، والموازين، التي بها يعرف لكل من المتعاملين ما يستحقه دون بخس، أو غبن، أو إجحاف أو حيف، حذراً من الوعيد الشديد في قولِ الله سبحانه وتعالى: { وَيْلٌ لِلْمُطَفِّفِينَ. الَّذِينَ إِذَا اكْتَالُوا عَلَى النَّاسِ يَسْتَوْفُونَ. وَإِذَا كَالُوهُمْ أَوْ وَزَنُوهُمْ يُخْسِرُونَ. أَلا يَظُنُّ أُولَئِكَ أَنَّهُمْ مَبْعُوثُونَ. لِيَوْمٍ عَظِيمٍ }[1]، وأكدت أهمية تنظيم هذه المسائل بأنظمة تصدر بها المادة الخامسة والسبعون فنصت على أن: «تبين الأنظمة أحكام النقد، والمصارف، والمقاييس، والمكاييل، والموازين.

(ف182) ومما صدر بهذا الشأن نظام الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/10 وتاريخ 1392/3/3هـ. والنظام الجزائي على تزوير وتقليد النقود الصادر بالمرسوم

[1] القرآن الكريم ، «سورة المطففين،» الآيات 1 ـ 5.

الملكي رقم م/12 في 1397/7/20هـ ونظام المعادن الثمينة والأحجار الكريمة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/42 وتاريخ 1403/7/10هـ ونظام المعايرة والمقاييس الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/29 وتاريخ 1383/9/13هـ ونظام مكافحة الغش التجاري الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/11 وتاريخ 1404/5/29هـ ونظام النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1379/7/1هـ.

26 ـ السنة المالية للدولة:

(ف183) تمثل السنة المالية للدولة تنفيذاً منظّماً ومنضبطاً لخطة الدولة السنوية في تسيير مرافقها ومصالحها، وتأدية خدماتها ومهامها، ووجوه الإنفاق وأساليبه؛ لذا أولى النظام الأساسي للحكم الميزانية اهتماماً بالنص على أهم مبادئها، حيث جاء في المادة السادسة والسبعين منه ما نصه: «يحدد النظام السنة المالية للدولة، وتصدر الميزانية بموجب مرسوم ملكي، وتشتمل على تقدير الإيرادات والمصروفات بتلك السنة، وذلك قبل بدء السنة المالية بشهر على الأقل، فإذا حالت أسباب اضطرارية دون صدورها وحلّت السنة المالية الجديدة وجب السير على ميزانية السنة السابقة حتى صدور الميزانية الجديدة».

(ف184) وقد صدر المرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1407/4/12هـ بأن يكون مبتدأ السنة المالية للدولة في اليوم العاشر من برج الجدي من كل عام.

27 ـ الرقابة على الأموال العامة:

(ف185) من أهم وسائل الحفاظ على الأموال العامة الرقابة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها وأموالها، وتنظيم الجهاز الذي يعني بذلك؛ لذا جاءت المادة التاسعة والسبعون من النظام الأساسي للحكم بالنص على أن: «تتم الرقابة اللاحقة علي جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، والرقابة على كافة الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء».

ويبيّن النظام جهاز الرقابة المتخصص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته.

(ف187) وقد صدر بتنظيم هذا الجهاز نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ1391/2/11هـ.

28 ـ مراقبة الأجهزة الحكومية:

(ف187) مما يلتحق بوسائل الرقابة على الأموال وانتظام المصالح العامة مراقبة الأجهزة التنفيذية التي تتولّى تسيير المرافق وإدارة المصالح العامة، والتصرف إدارياً ومالياً في سبيل ذلك، وبهذا جاءت المادة الثمانون من النظام الأساسي للحكم ونصّها: «تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكيد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة. ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته».

(ف188) وقد صدر بتنظيم هذا الجهاز نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ1391/2/1هـ متضمناً تنظيم هيئة الرقابة والتحقيق وممارستها أعمالها في الرقابة على الأداء المالي والإداري للأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة.

كما صدر المرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ بإسناد الفصل في القضايا التأديبية إلى ديوان المظالم؛ وهو ما استمر عليه نظام ديوان المظالم الجديد الصادر عام 1428هـ في الفقرة (هـ) من المادة الثالثة عشرة، بجعل الفصل في الدعاوى التأديبية من اختصاص المحاكم الإدارية بالديوان.

المبحث الثاني: المبادئ الدُستورية في النظام الأساسي للحكم

(ف189) يمكن تصنيف المبادئ الدُستورية المضمنة النظام الأساسي للحكم في مجموعات نفصل القول فيها في مطالب عدة على النحو الآتي:

المطلب الأول: هوية الدولة.

المطلب الثاني: نظام الحكم.

المطلب الثالث: السلطات العامة.

المطلب الرابع: الحقوق والواجبات العامة.

المطلب الأول: هوية الدولة

(ف190) جاء الباب الأول من النظام الأساسي للحكم ببيان المبادئ العامة التي تحدد شكل الدولة وسماتها العامة، المتمثلة في وصف المملكة العربية السعودية بما يأتي:

1 ـ أنها دولة عربية.

2 ـ أنها دولة إسلامية.

3 ـ أنها ذات سيادة تامة.

ولبيان هذه المبادئ العامة بالقدر الذي يقتضيه موضوع هذا البحث، نتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول: عروبة الدولة

(ف191) لم تكن عروبة المملكة العربية السعودية أمراً طارئاً ولا نتاجاً لقيام الدولة السعودية، وإنما هو أمر كان حتمياً لقيام الدولة السعودية على أرض شبه الجزيرة العربية مهد العرب وموطنهم منذ غابر التاريخ؛ لذا فإن النص في المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم على أن المملكة العربية السعودية دولة عربية لغتها هي اللغة العربية نص جاء كاشفاً لهذه السمة الحتمية للدولة السعودية.

ومن هنا كان للدولة توجهاتها العربية التي تقتضيها هذه السمة.

(ف192) والشواهد على هذا التوجه العربي للدولة كثيرة جداً، من أهمها الاتفاقات التي تنظم العمل المشترك، ومنها على سبيل المثال:

1 ـ ميثاق جامعة الدول العربية، وكانت المملكة العربية السعودية من الدول المؤسسة لهذا الميثاق.

2 ـ اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي، وقد صدرت الموافقة عليها بالمرسوم الملكي رقم م/14 وتاريخ 1420/8/12هـ.

3 ـ اتفاقية الهيئة العربية للطيران المدني، وقد صدرت الموافقة عليها بالمرسوم الملكي رقم م/8 وتاريخ 1416/4/19هـ.

4 ـ الانضمام إلى الاتحاد البرلماني العربي، وكذلك البرلمان العربي.

(ف193) وأما على المستوى التنظيمي فقد كانت اللغة العربية تمثل مظهراً مهماً لشكل الدولة في مختلف العناصر المكوّنة لها، فمن حيث عنصر الإقليم فإن وصف العربية يدخل في تركيبة اسمه على نحو لا ينفك عنه حتى في ترجمة اسم الإقليم (المملكة) إلى أي لغة أجنبية.

(ف194) أما من حيث عنصر الشعب فإن نظام الجنسية العربية السعودية الصادر بالإرادة الملكية رقم 5604/20/8 وتاريخ 1374/2/22هـ وقد جعل وصف العربية ملازماً لجنسية الدولة، كما هو واضح من اسم النظام بحسب نص المادة الأولى منه: «يسمى هذا النظام نظام الجنسية العربية السعودية»، كما أن هذا الوصف مشترط فيمن يمنح الجنسية وفقاً للمادة الثامنة منه المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/14 وتاريخ 1405/5/24هـ حيث اشترطت فيمن يمنح الجنسية العربية السعودية لميلاده في إقليم المملكة أن يجيد اللغة العربية، وقد جرى العمل على سحب هذا الشرط على كل من يمنح الجنسية العربية السعودية ولو لم يصرح به، إلا إذا كان الاعتبار في منح الجنسية يتجاوز هذا الوصف كما في حال المرأة الأجنبية المتزوّجة من سعودي.

(ف195) وأما من حيث عنصر السلطة فقد أوجبت الأنظمة على جميع سلطات الدولة أن تمارس أعمالها باللغة العربية، وأن يكون التخاطب معها بهذه اللغة، ومما صدر بذلك قرار مجلس الوزراء رقم 266 وتاريخ 1398/2/21هـ الذي ألزم في مادته الأولى الشركات والمؤسسات الأجنبية وفروعها ومكاتبها العاملة على إقليم المملكة العربية السعودية، باستعمال اللغة العربية في مراسلاتها مع الجهات الحكومية، ونص القرار في بقية مواده على فرض عقوبات على من يخالف هذا الحكم.

وجرى التأكيد على هذا الأمر السامي رقم 3/ح/15351 وتاريخ 1400/6/20هـ وبالأمر السامي رقم 3/ح/9574 وتاريخ 1401/4/27هـ وبالأمر السامي رقم 3/م/15501 وتاريخ 1402/7/1هـ.

الفرع الثاني: دين الدولة

(ف196) أعظم نعمة امتنّ بها الخالق ـ سبحانه وتعالى ـ على هذه البلاد هي نعمة الدين الإسلامي، وحظيت بشرف احتضان الحرمين الشريفين: الحرم المكي الشريف بما يضمه من الكعبة الشريفة قبلة المسلمين في جميع أنحاء العالم، والحرم النبوي الشريف مسجد الرسول الكريم ((ص)) الذي أقامه في مُهاجَره (المدينة المنورة)؛ ليبدأ منها إقامة دولة الإسلام التي نشرت نوره في رقاع واسعة من العالم، فكانت هذه الأرض مهبط الوحي، ومنطلق الدعوة الإسلامية، ومركز إشعاع نور الإسلام، وبقيت أرض الإسلام لم يزاحمه فيها أو يشاركه فيها أي دين آخر، وإن كان قد شابه قدر من الضلالات والبدع في بعض العهود التي ساد فيها الجهل والتأخر.

(ف197) وكان هذا التوجه رائداً للدولة على مستوى تنظيم علاقاتها الخارجية، من أهم شواهده الاشتراك في الهيئات والمنظمات الإسلامية، والدخول في الاتفاقيات والمعاهدات المنظمة للعمل الإسلامي المشترك، ومن ذلك:

1 ـ منظمة المؤتمر الإسلامي، وكانت المملكة من أول وأهم الدول الداعية إلى إنشاء هذه المنظمة، وقد أعلن ميثاق إنشائها في شهر محرم من عام 1392هـ خلال اللقاء الثالث لوزراء خارجية الدولة الإسلامية بجدة، ومقر المنظمة في جدة في المملكة العربية السعودية.

2 ـ رابطة العالم الإسلامي، ومقرها مكة المكرمة.

اتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي، وكانت المملكة من الدول المؤسسة له[([1])].

(ف198) واستمراراً للتأكيد على هذا النهج، جاء النظام الأساسي للحكم مشدداً على التمسك بهذا المنهج والتقيّد به في جميع مناشط الدولة، وفرض هيمنته وسيادته على جميع أوجه العمل التنظيمي، ويتجلى ذلك واضحاً في النظام الأساسي من خلال ما يأتي:

[1] ومقره في طهران عاصمة جمهورية إيران الإسلامية

1 ـ ما نصت عليه المادة الأولى من أن المملكة العربية السعودية دولة إسلامية، دينها الإسلام، ودُستورها كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله ((ﷺ))، ومما يجدر أن يلفت إليه النظر هنا أن النظام لم يحدد مذهباً للدولة، وهذا هو مقتضى الفهم الصحيح للدين، فهو واحد، ومصدره واحد، ومما ينافيه التمذهب، وتفيئة المسلمين، وتقسيمهم.

2 ـ ما نصت عليه المادة السادسة من أن البيعة للملك إنما تكون على كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله، وهذا يعني أنه لا يمكن أن يلزم الملك الكافة بأي أمر أو حكم أو نظام، إذا كان يتعارض مع كتاب الله وسُنّة رسوله.

3 ـ ما أكدته المادة السابعة من أن «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة». ويلاحظ أن هذا النص هو أقوى قاعدة دُستورية وأعلاها، ولا يجوز المساس بها في أي حال من الأحوال حتى في زمن الحرب، أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ، وذلك بمقتضى المادة الثانية والثمانين من هذا النظام.

4 ـ ما نصت عليه المادة الثامنة من أن «يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية».

5 ـ أن المادة العاشرة تجعل من بين مقومات المجتمع السعودي التي يجب على الدولة رعايتها، الحفاظ على القيم العربية الإسلامية.

6 ـ المادة الحادية عشرة حددت الأساس الذي يقوم عليه المجتمع السعودي بأنه الاعتصام بحبل الله، والتعاون على البر والتقوى، والتكافل، ونبذ الفرقة.

7 ـ المادة الثالثة عشرة جعلت أهم هدف للتعليم غرس العقيدة الإسلامية في نفوس النشء.

8 ـ المادة السابعة عشرة قيدت حقوق الملكية ورأس المال والعمل بأن تمارس وفق الشريعة الإسلامية.

9 ـ المادة الحادية والعشرون أكدت على أحد أركان الإسلام الخمسة وهي الزكاة، مؤكدة فرض جبايتها وإنفاقها في مصارفها الشرعية.

10 ـ نصت المادة الثالثة والعشرون على أن «تحمي الدولة عقيدة الإسلام، وتطبق شريعته، وتأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر، وتقوم بواجب الدعوة إلى الله».

11 ـ المادة الرابعة والعشرون جاءت مبيّنة واجباً آخر يمثل واحداً من أهم سمات الدولة الإسلامية، وهو القيام بإعمار الحرمين الشريفين، وخدمتهما، وتوفير الأمن والرعاية لقاصديهما بما يمكن من أداء الحج والعمرة والزيارة بيسر وطمأنينة.

12 ـ أوضحت المادة الخامسة والعشرون الدور الذي يجب أن تضطلع به دولة رائدة في العمل الإسلامي، وهو الحرص على تحقيق آمال الأمة العربية والإسلامية في التضامن وتوحيد الكلمة.

13 ـ أوجبت المادة السادسة والعشرون على الدولة حماية حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية.

14 ـ جعلت المادة التاسعة والعشرون من بين واجبات الدولة صيانة التراث الإسلامي والعربي، والمساهمة في الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية.

15 ـ المادة الثالثة والثلاثون جعلت مهمة القوات المسلحة الدفاع عن العقيدة، والحرمين الشريفين، والمجتمع، والوطن.

16 ـ المادة الرابعة والثلاثون مدت واجب الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن لتُلقيه على عاتق كل مواطن.

17 ـ نص المادة الثامنة والثلاثون على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي.

18 ـ نصت المادة الخامسة والأربعون على أن مصدر الإفتاء في المملكة العربية السعودية كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله ((ﷺ)).

19 ـ المادة السادسة والأربعون نصت على أنه لا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية.

20 ـ المادة الثامنة والأربعون نصت على أن المحاكم تطبق على

القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وفقاً لما دل عليه الكتاب والسُنّة وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسُنّة.

21 ـ المادة الخامسة والخمسون نصت على أن يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية.

22 ـ المادة السابعة والستون تنص على أن تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح في ما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية.

23 ـ اعتماد التقويم الهجري، ويمثل التمسك به تميزاً تتفرّد به المملكة العربية السعودية، ويظهرها بالمظهر الإسلامي الخالص، وهو تأكيد لما سلكته الدولة دوماً في اعتماد التاريخ الهجري في ترتيب الآثار النظامية ومنها:

أ ـ تحديد السن المشترطة لاكتساب المراكز القانونية كسن التعيين في الوظائف العامة، وسن الترخيص بمزاولة كثير من الأعمال مثل قيادة السيارات وغير ذلك.

ب ـ احتساب الإجازات والعطل والأعياد.

جـ التقاويم الدراسية.

د ـ سن الإحالة على التقاعد.

الفرع الثالث: سيادة الدولة

(ف199) السيادة تعني في هذا المقام استقلالية الدولة، وتتخذ هذه السيادة بعداً معنوياً ومظهراً مادياً، ويتمثل البعد المعنوي في سلطتها في إصدار الأنظمة، واتخاذ ما تراه من قرارات وتصرفات تهدف إلى تحقيق مصالحها العليا، مع الأخذ في الحسبان الاعتبارات الدولية بالقدر الذي ترى نفسها ملزمة به، وهذا البعد المعنوي سيكون محل تفصيل عند الحديث عن السلطة التنظيمية بفرعيها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء).

ويقتصر الحديث في هذا الفرع على المظهر المادي ويتمثل فيما يأتي:

(ف200) أولاً: علَم الدولة

للعلم دلالته المهمة في الرمز إلى الدولة وسيادتها وكرامتها، وحددت المادة الثالثة من النظام الأساسي للحكم مواصفاته العامة، وتركت للنظام تحديد الأحكام التفصيلية بشأنه.

ومن أهم مواصفاته لونه الأخضر، بحيث يشكل لوناً متميزاً يرمز به إلى الدولة، وتتحلى به رموزها في كثير من المناسبات.

كما أنه تتوسّطه كلمة التوحيد (لا إله إلا الله محمد رسول الله)، وهي الكلمة التي تقوم عليها الدولة، وبها قوامها، وتمثل مصدر سيادتها، ويجب أن تظل دائماً مرفوعة إعلاء لكلمة الله؛ لذا يحرم ويمتنع تنكيس العلم مطلقاً وأبداً، كما تؤكد ذلك المادة المشار إليها.

كما أن رفعه تناط به أحكام السيادة مثل ارتفاعه على الأماكن والدوائر الرسمية ولو كانت خارج الدولة مثل السفارات والمُمثّليات والسفن، ويطبع على الطائرات، ومن شأن ذلك أن يطبق قانون الدولة ونظامها على جميع هذه الأماكن ووسائط النقل، وتبسط عليها سيادتها.

(ف201) ثانياً: الشعار

من المظاهر التي يرمز بها إلى الدولة وشعارها الذي حدده النظام الأساسي للحكم بسيفين متقاطعين ونخلة وسط فراغهما الأعلى، وهذا الشعار تبرز أهميته ويكثر استعماله في الدلالة على ملكية الدولة، كوضعه على السفن والطائرات المملوكة للدولة، كما يكثر استعماله أيضاً في الدلالة على الرسمية والتبعية كما في الوثائق، والمطبوعات الرسمية، والمخاطبات والمكاتبات الرسمية، والمُمثّليات السعودية في الخارج، وغير ذلك.

(ف202) ثالثاً: النشيد الوطني

من المظاهر التي يرمز بها إلى الدولة نشيدها الوطني الذي يرفع في المناسبات التي تشارك فيها الدولة، وفي الاستقبالات الرسمية، وهو تحية الدولة، ويقارن السلام الملكي.

(ف203) رابعاً: الأوسمة

الأوسمة وسائل للتعبير عن تكريم الدولة لمن خدموها خدمة متميزة. وتعد هذه الوسائل مظهراً من مظاهر سيادة الدولة من حيث قدرتها على التعبير عن التقدير والامتنان لمن يخدم كيانها، ويحافظ على أمنها وسيادتها ومقدراتها.

المطلب الثاني: نظام الحكم

(ف204) جاءت المادة الخامسة من النظام الأساسي للحكم ببيان طبيعة نظام الحكم[([1])] في المملكة العربية السعودية بأنه حكم ملكي، يكون فيه الملك هو رئيس الدولة وحاكمها الأعلى[([2])]، ويكون الحكم

[1] استخدمت كلمة «نظام» هنا جرياً على التعبير السائد في الفقه الدستوري لبيان نوع الحكم، ولا يراد بكلمة نظام مدلولها الاصطلاحي المحدد في الوسائل التنظيمية الذي يتمثل في مجموعة القواعد الملزمة.

[2] حينما يطلق اسم رئيس الدولة في الفقه الدستوري فيقصد به أعلى سلطة في الدولة أياً كانت تسميته ملكاً أو أميراً أو رئيساً أو حاكماً أو أي اسم آخر، وأياً كانت طريقة وصوله إلى الحكم سواء عن طريق الوراثة كما في الأنظمة الملكية، أو عن طريق الانتخابات كما في الأنظمة الجمهورية، أو عن طريق القوة والقهر كما في الأنظمة الديكتاتورية.

ويتمتع رئيس الدولة بامتيازات متعارف عليها يتمثل أهمها في ما يأتي:

1 ـ تمثيل الدولة.

2 ـ استقلاله وتميزه عن سلطات الدولة الأخرى.

3 ـ المكانة البروتوكولية.

4 ـ الحصانة.

وتختلف الدول في مدى تركز السلطات في يد رئيس الدولة، ويمكن تصنيفها في هذا الشأن إجمالاً إلى المجموعات الآتية:

المجموعة الأولى: الأنظمة الديمقراطية :

ومنشأ الفكرة التي تقوم عليها تلك الأنظمة هو الإيمان بالحرية والمساواة أمام القانون، بحيث يتمتع جميع أفراد الشعب على مختلف مستوياتهم ومذاهبهم بالتساوي في الحقوق والواجبات، ومن هنا فإن صاحب السلطة والسيادة هو الشعب، ولما كان من المستحيل أن يشارك جميع أفراد الشعب في إدارة الحكم فقد جعل ذلك إلى مجموعة مختارة من الشعب، وأكثر ما تسود هذه الأنظمة في الدول الغربية، ولها صور عديدة في التطبيق من أهمها:

الصورة الأولى: النظام المجلسي (أو ما يسمى حكومة الجمعية):

ويقوم هذا النظام على جعل السلطات بيد الجمعية المنتخبة (البرلمان)، وهذه الجمعية تمارس السلطات التنفيذية والتنظيمية، وقد تلجأ لدواعٍ عملية إلى تكوين مجلس لممارسة السلطة التنفيذية تحت رقابتها، ويتم انتخاب أعضاء هذا المجلس بصفة دورية من بين أعضاء الجمعية، ويكون لهذا

المجلس رئيس مختار من بين أعضائه بصفة دورية، ويعد رئيساً للدولة وممثلاً لها، ومن أشهر الدول التي تأخذ بهذا النظام (سويسرا).

الصورة الثانية: النظام الرئاسي:

ويقوم هذا النظام على انتخاب أعضاء السلطتين التنفيذية والتنظيمية، وهذا النظام يتمتع بخصائص منها:

1 ـ أن تكون بيد رئيس الدولة السلطة التنفيذية، فهو الذي يختار أعضائها ليكونوا معاونين ومستشارين له، ولا يشكل منهم مجلس وزراء.

2 ـ أن الرئيس منتخب من الشعب، فيتمتع بقوة سياسية ومعنوية في مقابل البرلمان.

3 ـ استقلاله عن البرلمان، فكلاهما منتخب، فلا الرئيس يستطيع حل البرلمان، ولا البرلمان يستطيع إعادة طرح الثقة فيه، فيضطران إلى التعايش والتعاون معاً.

4 ـ أمام تساوي السلطتين التنفيذية والتنظيمية تبرز قوة السلطة القضائية باعتبارها حكماً يلتجأ إليه لكبح جماح أي من السلطتين الأخريين.

ومن أشهر الدول التي تأخذ بذلك النظام الولايات المتحدة الأمريكية، كما أنه يأخذ قدراً من خصائص هذا النظام نظام الحكم في جمهورية إيران الإسلامية، حيث ينتخب الشعب البرلمان (مجلس الشورى)، وينتخب رئيس الجمهورية الذي يرتبط به الوزراء من غير تشكيل لمجلس الوزراء فيها، ويتولى حسم ما يقع من خلاف بين السلطتين مجلس يسمى (مجلس تشخيص النظام).

الصورة الثالثة: النظام البرلماني :

وهو النظام الذي يتوزع فيه الحكم بين السلطتين التنظيمية ـ ممثلة في البرلمان ـ والتنفيذية ـ ممثلة في الحكومة، وأما رئيس الدولة فلا يقوم بممارسة سلطات فعلية في تسيير دفة الحكم، وإن كانت الدول التي تأخذ بهذا النظام تعطي رئيس الدولة بعض الامتيازات على تفاوت بينها في قدرها وأهميتها، ومن بين تلك الامتيازات:

1 ـ إصدار القوانين بعد إقرارها من السلطة التنظيمية.

2 ـ توقيع المراسيم.

3 ـ المصادقة على المعاهدات الدولية.

4 ـ ترؤس الاحتفالات الرسمية.

5 ـ منح الأوسمة.

6 ـ اعتماد ممثلي الدولة في الخارج، وتلقي أوراق اعتماد السفراء الأجانب.

7 ـ القيادة الشرفية العليا للقوات المسلحة.

8 ـ تسمية رئيس الوزراء.

9 ـ حق العفو الخاص.

10 ـ حل البرلمان في حالات محددة دستورياً.

والدول التي تأخذ بهذا النظام قد تكون ملكية ـ وهو الأكثر ـ وتسمى حينئذ بالملكية الدستورية ـ كما في بريطانيا ـ ، وقد تكون رئاسية كما في النمسا. ومن تلك الدول ما يتوسع في امتيازات رئيس الدولة بما قد يشكل مزجاً بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني كما في فرنسا.

المجموعة الثانية: الأنظمة الدكتاتورية

هذه الأنظمة هي التي تفرض نفسها بالقوة والقهر والغلبة؛ ولذ فإنها تركز جميع السلطات في يد المتغلب سواء كان فرداً أو مجموعة محددة من الأشخاص تسمي نفسها حزباً أو مجلس قيادة أو مجلس ثورة أو ما شابه ذلك، وهي لا تستمد سلطتها من الشعب وإن كانت تحاول تلميع نفسها بإجراء استفتاء أقرب إلى الصورية يهدف إلى تزكيتها إعلامياً ودعائياً، بل قد يصل الأمر ببعضها إلى إجراء ما تسمية إصلاحات دستورية تطرحها للاستفتاء العام، وتتركز هذه الإصلاحات في مزيد من دعم النظام الحاكم أو تمديد أجله أو تجديد فترته. وهذا النظام يسود في كثير من الدول الآسيوية والإفريقية وأمريكا الجنوبية.

المجموعة الثالثة: الأنظمة الاشتراكية

وتسمى الأنظمة الشيوعية أو الشعبية، وهذه الأنظمة وإن سجلت فشلاً ذريعاً بانهيار النظام السوفياتي ـ رائد الشيوعية ـ إلا أنه لا تزال بعض الدول تأخذ به مثل: الصين وكوريا الشمالية وكوبا.

وتقوم هذه الأنظمة على إخضاع جميع السلطات والمؤسسات للحزب الواحد الحاكم باعتباره النائب عن الشعب، وسلطة الشعب لا تتجزأ.

للتفصيل في أنظمة الحكم توجد العديد من المراجع من أهمها القانون الدستوري (المبادئ العامة) للدكتور زكي محمد النجار، والقانون الدستوري وتطبيقاته في الدول العربية لماجد راغب الحلو، والقانون الدستوري للدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله، ونظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية للدكتور عبد الحميد متولي.

وأبناء الأبناء. ولم يشترط النظام في انتقال الملك التقيد بالسن، بحيث ينتقل الحكم إلى الأكبر فالأكبر، وإنما اشترط الأصلح للحكم، بحيث ينتقل الحكم إلى الأصلح؛ لتتم مبايعته على كتاب اللـه وسُنّة رسوله ((ﷺ)).

(ف205) والبيعة تعني عملاً متبادلاً بين الحاكم والمحكوم؛ فمن الحاكم العمل على تحكيم شرع اللـه في عباده، ومن المحكومين السمع والطاعة في ما تمت البيعة عليه[([1])]، وهذا ما أفصحت عنه هذه المادة،

[1] تعددت المذاهب في الأساس الذي تقوم عليه سلطة الحاكم، ومن أهم تلك المذاهب:

المذهب الأول : المذهب الثيوقراطي، ويعني إرجاع سلطة الحاكم إلى أصل إلهي، فالحاكم مخول من اللـه السلطة، وهو لا يسأل إلا أمام اللـه، وقد ساد هذا المذهب أوروبا في القرون الوسطى تحت تأثير رجال الكنيسة لتبرير تفوق سلطة بشرية (سلطة الحاكم) على إرادة بشرية أخرى هي إرادة الشعوب. وهو ما أدى إلى إطلاق سلطة الحاكم، وحرمت على الشعوب مقاومته حتى في حالة أقصى درجات الطغيان.

المذهب الثاني : المذهب الديمقراطي، ويعني إرجاع سلطة الحاكم إلى إرادة الأمة، ويقوم هذا المذهب على نظرية العقد الاجتماعي، بمعنى وجود عقد يتفق فيه الأفراد على الحياة معاً في جماعة، وتتنازل فيه الجماعة عن سلطانها لمن يحكمها وفقاً لشروط معينة تكفل رعاية مصالحهم والحفاظ على حقوقهم وإقامة العدل بينهم، وفي ظل هذا المذهب نشأت نظريات عديدة في طبيعة العقد الاجتماعي، ولكنها كلها تفتقر إلى الواقعية وتقوم على تخيل توافر الرضا بين أفراد المجتمع.

وللتفصيل في هذه المذاهب، انظر: عدي زيد الكيلاني، تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية: دارسة مقارنة (عمّان: دار البشير، 1987)، ص 15 وما بعدها؛ سعد عصفور، محسن خليل وعبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم الوضعية (الإسكندرية: منشأة المعارف، [د. ت.])، ص 186 وما بعدها، وفتحي عبد الكريم، الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي (القاهرة: مكتبة وهبة، [د. ت.])، ص 122 وما بعدها.

وأما تأصيل السلطة لدى علماء المسلمين فإن أبرز من تعمق في تأصيلها هو العلامة ابن’خلدون في مقدمته ص 41 ـ 44، وص 190 ـ 191، ويقيمها على حاجة الجماعة إلى وجود وازع يمنع اعتداء بعضهم على بعض، وهذا الوازع هو الحاكم الذي تكون له على الجماعة الغلبة والسلطان، ونشوء السلطة على هذا إنما هي خاصة طبيعية لدى الإنسان، فتجمع الأفراد أمر ضروري لبقاء واستمرار الجماعة.

انظر: الكيلاني، تأصيل وتنظيم السلطة ، ص 29 وما بعدها، حيث عرض لأقوال بعض الفقهاء والتي تجمع على أن السلطة تقوم على الجمع بين الدين والدولة، فالماوردي يقرر أن الإمامة موضوعة لحراسة الدين وسياسة الدنيا، ثم ذكر ما إذا كانت واجبة بالعقد أم بالشرع (الأحكام السلطانية ، ص 5) وابن تيمية يرى أن الشريعة مصدر السلطة، لا طاعة لها إلا إذا كانت وفق الشريعة (السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، ص 185 ـ 186). والغزالي يرى أن الدين والسلطان توأمان، فالدين أساس والسلطان حارس، وما لا أساس له فمهزوم، وما لا حارس له فضائع (الاقتصاد في الاعتقاد ، ص 114).

ثم توسع الكيلاني في عرض تأصيله للسلطة مقيماً لها على أن العبودية لله وحده، والحاكم والمحكوم سواء في ذلك، وإنما طاعة الحاكم واجبة إذا كانت في طاعة اللـه، ولا حصانة لحاكم من المساءلة إذا حاد عن هذا الطريق، كما يقيمها على أن الإنسان مستخلف من اللـه سبحانه وتعالى في الأرض فعليه أن يطبق شرع اللـه تعالى، فإن كان حاكماً فهو يحكم باعتباره مستخلفاً وليس باعتباره مالكاً للسلطة، كما أن المحكومين أيضاً مستخلفون، عليهم واجب مراقبة تطبيق شرع اللـه فيهم، فهم مأمورون بطاعة أولى الأمر إذا كانت طاعة لله ورسوله، فإن كانت في معصية فلا طاعة لهم؛ لأن حكمهم حكم بشري مقيد بشرع اللـه، وليس حكماً إلهياً، والبيعة ليست على عبودية المحكوم للحاكم والتبعية المطلقة، وإنما هي متابعة وطاعة في إتباع شرع اللـه وطاعته، وبهذا يفترق الاستخلاف عن المذهب الثيوقراطي.

والمادة السادسة «يبايع المواطنون الملك على كتاب اللـه تعالى وسُنة رسـوله، وعـلى السـمع والطاعـة في الـعسر واليسر والمنشط والمكره». وقد صدر نظام هيئة البيعة بالأمر الملكي ذي الـرقم م/135 والتـاريخ 1427/9/26هـ الذي ينظم أسلوب البيعة على الوجه المبيّن فيه.

(ف 206) وجاء النظام بتحديد أهم وظائف الملك واختصاصاته على النحو الآتي:

1 ـ اختيار ولي العهد وإعفاؤه (الفقرة «جـ» من المادة الخامسة)، لكنها عدّلت بموجب الأمـر الملـكي رقـم م/135 وتاريخ 1427/9/26هـ الصادر بنظام هيئة البيعة.

2 ـ تنفيذ الأحكام القضائية (المادة الخمسون).

3 ـ تعيين القضاة وإنهاء خدماتهم (المادة الثانية والخمسون).

4 ـ رئاسة مجلس الوزراء (المادة السادسة والخمسون).

5 ـ تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء الأعضاء في مجلس الوزراء وإعفاؤهم (الفقرة «أ» من المادة السابعة والخمسين).

6 ـ حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه (الفقرة «جـ» من المادة السابعة والخمسين).

7 ـ تعيين من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة (المادة الثامنة والخمسون).

8 ـ القيادة العليا للقوات العسكرية كافة، وتعيين الضباط وإنهاء خدماتهم (المادة الستون).

9 ـ إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب (المادة الحادية والستون).

10 ـ اتخاذ ما يراه من الإجراءات السريعة التي تكفل مواجهة الخطر الذي قد ينشأ ـ لا قدّر الله ـ ويُهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها، ومصالحه، أو يعوّق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها. لكن لو رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرارية، فإنه يتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً (المادة الثانية والستون).

11 ـ استقبال ملوك الدول ورؤسائها (المادة الثالثة والستون).

12 ـ تعيين ممثلي المملكة لدى الدول، وقبول اعتماد ممثلي الدول لدى المملكة (المادة الثالثة والستون أيضاً).

13 ـ منح الأوسمة (المادة الرابعة والستون).

14 ـ حل مجلس الشورى، وإعادة تكوينه (المادة الثامنة والستون).

15 ـ دعوة مجلس الشورى ومجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك (المادة التاسعة والستون).

ما سبق هو ما يستنتج من استقراء النظام الأساسي للحكم لصلاحيات الملك باعتباره رئيساً للدولة، إضافة إلى ما له من صلاحيات واختصاصات سواء بحكم مرجعيته للسلطة التنظيمية وذلك عن طريق إصدار مراسيم ملكية بما تقره السلطة التنظيمية أو حسمه في ما يجري فيه خلاف بين فرعيها، أو بحكم رئاسته لمجلس الوزراء كما سيأتي عند الحديث عن نظام مجلس الوزراء، أو بحكم رئاسته للوزراء وإشرافه على شؤون الدولة التنفيذية، كما سيأتي عند الحديث عن الأدوات التنظيمية وبالأخص عند الحديث عن الأمر السامي. هذا إضافة إلى ما تقضي به الأنظمة الأخرى من اختصاصات للملك مثل تعيين أعضاء ديوان المظالم، وأعضاء هيئة كبار العلماء، وأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام، والأمر بإنفاذ الأحكام الصادرة بالقتل والقطع والرجم.

وقد جاءت المادة الخامسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم أقرب إلى رسم إطار عام لمزاولة الملك مهامه بما يظهر السلطة الواسعة للملك وضخامة حجم مسؤولياته، حيث جاء فيها: «يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها».

(ف207) وأما ولاية العهد فقد جاءت المادة الخامسة من النظام الأساسي للحكم ببيان كيفية اختيار ولي العهد على نحو مختلف عما كان عليه العمل في السابق، فقد كان ولي العهد يتم اختياره بالبيعة له، وأما في هذا النظام فقد اقتصرت البيعة على الملك، وأما ولي العهد فإنه يتم اختياره من قبل الملك، وكما يملك الملك حق اختياره يملك حق إعفائه.

(ف208) وأما من حيث واجبات ولي العهد، فقد حددها النظام الأساسي للحكم بالآتي:

1 ـ التفرغ لولاية العهد، وما يكفله به الملك من أعمال (الفقرة «د» من المادة الخامسة).

2 ـ تولي سلطات الملك عند وفاته حتى تتم البيعة (الفقرة «هـ» من

المادة الخامسة)، وقد سبق بيان البيعة في الفقرة (ب) من المادة نفسها[([1])].

3 ـ ما يفوّضه الملك إليه من بعض صلاحياته (المادة الخامسة والستون)[([2])].

4 ـ النيابة عن الملك في حالة سفره إلى خارج المملكة في إدارة شؤون الدولة ورعاية مصالح الشعب، وذلك على الوجه المبيّن بالأمر الملكي الذي يصدر بذلك (المادة السادسة والستون).

المطلب الثالث: السلطات العامة في الدولة

(ف209) جاء النظام الأساسي للحكم بتنظيم السلطات العامة على نحو أكثر وضوحاً وتحديداً، حيث صنفها في مادته الرابعة والأربعين في ثلاث هي:

(1) السلطة القضائية.

(2) السلطة التنفيذية.

(3) السلطة التنظيمية.

وهو بهذا التصنيف اتبع ما هو شائع ومشتهر في تنظيمات الدولة المعاصرة[([3])]، ومع أن هذه السلطات هي الأشهر والأبرز، إلا أنه تبدو من خلالها أو من ورائها سلطة أخرى قد يتوافر لها أحياناً قدر من الخصوصية والتميز بتطبيقها يمكن أن يطلق عليها السلطة الرقابية، وأحياناً قد تتقمّصها أي من السلطات الثلاث وخصوصاً هاتين السلطتين: القضائية والتشريعية،

---

[1] انظر الفقرة (205).

[2] حدثت عدة حالات فوّض فيها الملك سلطاته أو بعضاً منها إلى ولي العهد، ومنها تفويض الملك سعود سلطاته إلى ولي عهده الأمير فيصل ـ آنذاك ـ (أم القرى ، العدد 1711 بتاريخ 1377/9/8هـ)، كما فوضه أيضاً في مناسبة أخرى (أم القرى ، العدد 2015 بتاريخ 1383/11/21هـ). كما حدث تفويض من الملك خالد لولي عهده الأمير فهد ـ آنذاك ـ عام 1395هـ كما حدث أيضاً أن فوض الملك فهد ولي عهد الأمير عبدالله (جريدة الرياض ، العدد 10053 بتاريخ 1416/8/11هـ).

[3] هذا التقسيم للسلطات يثير جدلاً بين فقهاء القانون بشأن حدوده وحقيقته وتحققه على أرض الواقع، وسيأتي شيء قليل من البيان لذلك في الفرع الأخير (الخامس) من هذا المطلب.

وهذه السلطة لم يذكرها النظام الأساسي للحكم عداً ونصاً ضمن تصنيفه للسلطات في المادة المشار إليها، إلا أنه تعرّض لها بالإشارة.

ولإضفاء قدر من البيان على هذه السلطات وتحديد أهم معالم تكوينها، واختصاصاتها، وسلطاتها، والعلاقة بينها، فإن ذلك يتم في الفروع الآتية:

الفرع الأول: السلطة القضائية

(ف210) رسخ النظام الأساسي للحكم مبدأ استقلالية القضاء حينما أكد في المادة السادسة والأربعين أن القضاء سلطة مستقلة، ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية.

(ف211) ثم أكد حق التقاضي بالنص في مادته السابعة والأربعين على أن حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة، وتركت المادة بيان الإجراءات اللازمة لذلك كي تصدر بنظام، وقد صدر نظام للمرافعات ونظام للإجراءات الجزائية، كما صدر نظام ذو صلة بالقضاء وهو نظام المحاماة.

(ف212) وبيّنت المادة الثامنة والأربعون المرجع الذي يستند إليه القضاء في المملكة، حيث نصت على أن تطبيق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسُنّة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسُنّة. وفي هذا النص تأكيد على مبدأ المشروعية بأن تكون الحاكمية لدُستور الدولة (الكتاب والسُنّة) وأن يكون مجرى القضاء عليهما.

وهذه المادة غاية في الأهمية في بيان المصادر التي يستمد منها القضاء أحكامه، وليس مما يحتاج إلى بيان هنا رجوع القضاء إلى أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسُنّة، إلا أن ما هو جدير بالاهتمام وبدراسات مستقلة مستفيضة، هو رجوع القضاء إلى ما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسُنّة للحكم بموجبها على سبيل الإلزام، وهو ما يعرف بالتقنين، فهذا محل جدل عريض وبحوث ودراسات واسعة.

(ف213) والمادة التاسعة والأربعون حددت جهات التقاضي، وقصرتها

على جهتين: إحداهما جهة القضاء العام، والأخرى جهة القضاء الإداري، وجعلت للقضاء العام الاختصاص في الفصل في جميع المنازعات والجرائم، إلا ما يجعل منها لديوان المظالم بموجب نظامه أو أي نظام آخر، وهذا التوزيع للاختصاصات هو ما يعرف بالاختصاص الولائي.

والنظام الأساسي للحكم بحصره الولاية القضائية في جهتين: «المحاكم، وديوان المظالم»، يسعى إلى القضاء على تشتت مهام القضاء وتوزيعها بين العديد من الجهات واللجان التي أوكل إليها اختصاص الفصل والبت في كثير من المنازعات والمخالفات والجرائم بموجب أنظمة خاصة، وذلك بالحكم بما توجبه تلك الأنظمة، وهو وضع استثنائي ناجم عن عدم استقرار فكرة تدوين الأحكام للإلزام بالقضاء بموجبها؛ ما اضطر المنظم السعودي لأن يكوِّن لكل نظام جهة تتولّى النظر في مخالفات أحكامه، وفي النزاعات التي تثور بشأنه.

وجاءت المادة التاسعة والأربعون المشار إليها تكريساً ودعماً لجهد بدأ منذ عام 1397هـ حينما رفع وزير الداخلية اقتراحاً بتكوين لجنة للنظر في توحيد المهام القضائية، فصدر بناءً عليه قرار مجلس الوزراء رقم 167 وتاريخ 1401/9/14هـ بتوحيد مهام الجهات القضائية، والحد من الوضع الاستثنائي بتوزيع المهام القضائية، مع تهيئة طلبة العلم الشرعي المؤهلين لتولّي المهام القضائية لدراسة الأنظمة والتمعّن فيها والإشراف على سلطة تنفيذها ومراقبة سلامة تطبيقها؛ لأن تلك الأنظمة إنما توضع بقصد القيام بالسياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية بتفصيل الأحكام المنظمة للحوادث والظواهر والسلوكيات والمصالح المتجددة والمتغيرة، وفي قيام القضاء بالنظر فيها وتطبيقها ما يكفل التحقق من مشروعيتها.

وبناءً على هذا النص المشار إليه الوارد في النظام الأساسي للحكم، فقد ظهر توجه لدى السلطة التنظيمية في المملكة، إلى عدم استحداث أي جهة قضائية مستقلة يكون لها اختصاص ولائي في الجرائم أو المنازعات، وإنما غاية ما يمكنها أن تفعله في سبيل تحقيق وسيلة الإلزام بأحكام النظام أن تنص على تكوين لجنة من المتخصصين يكون من ضمنهم متخصصون بالدراسات الشرعية والنظامية للنظر في مخالفات النظام وتقرير العقوبات

المالية أو الإدارية المناسبة، مع خضوع قرارها في النهاية لرقابة ديوان المظالم، وسبقت الإشارة إلى ذلك في المطلب الثالث من المبحث الأول[([1])]. لكن هذا التوجه لم يصمد في جميع الأحوال، حيث استحدثت لجان تتمتع قراراتها بالنهائية[([2])].

(ف214) وبما أن القضاء يمثل قوام الحكم وبه تستقيم أحوال المجتمع ويستتب أمن الدولة، فقد نصت المادة الخمسون على أن «الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية» فجعلت بذلك من مهمة أعلى مسؤول في الدولة القيام على تنفيذ الأحكام الشرعية، أن يلزم بذلك من ينوب عنه في الأقاليم والأجهزة الحكومية من أمراء المناطق وأجهزة الأمن وغيرها.

(ف215) وفي سبيل القيام على رعاية شؤون القضاء على وجه الحياد والاستقلال، فقد نصت المادة الحادية والخمسون على تكوين المجلس الأعلى للقضاء.

وركزت المادة الثانية والخمسون على استقلالية القضاء بربط تعيينهم وإنهاء خدماتهم بالملك مباشرة، بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء.

(ف216) ونظراً إلى الارتباط القوي بين الادعاء والقضاء، فقد نص النظام في مادته الرابعة والخمسين على إنشاء هيئة التحقيق والادعاء العام، ويتم بيان ارتباطها وتنظيمها واختصاصاتها بنظام.

ونظراً إلى أن السلطة القضائية ليست موضوعاً لهذا البحث، يُكتفى بهذا العرض المقتضب لأهم معالمها حسبما نص عليه النظام الأساسي للحكم، إضافة إلى ما سبق أن ورد وما سيرد من إشارات عارضة إلى هذه السلطة في المواطن التي تقتضيها في هذا البحث؛ للوفاء بموضوعه الذي يتركز في السلطة التنظيمية.

[1] في الفقرتين (165 و166).

[2] مثل اللجان الخاصة بالفصل في منازعات الأوراق المالية وقضايا التأمين.

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية

(ف217) جعل النظام رئاسة السلطة التنفيذية للملك، حيث نصت المادة السادسة والخمسون على أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء الذي له صلاحيات واسعة في ما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية، وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق في ما بينها حسبما ينص عليه نظامه.

وللملك بحكم رئاسته للسلطة التنفيذية حق تعيين نوابه والوزراء الأعضاء في مجلس الوزراء الذين يعتبرون بمقتضى المادة السابعة والخمسين مسؤولين بالتضامن أمامه عن تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة. كما جعلت له المادة الثامنة والخمسون حق تعيين من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، وباعتبار هؤلاء رؤساء على الوزارات والمصالح والمؤسسات التنفيذية، فإنهم مسؤولون أمام رئيس مجلس الوزراء عن أعمال جهاتهم التي يرأسونها.

وقد أوكل النظام الأساسي للحكم تنظيم أوضاع شاغلي المراتب السياسية والعليا المشار إليها لنظام خاص بهم. وهذا ما هو حاصل فعلاً كما تقدم[([1])].

(ف218) وأما شاغلو الوظائف التنفيذية من القائمين على تأدية الخدمة المدنية، فقد أوكلت المادة التاسعة والخمسون للأنظمة الخاصة بهم تنظيم شؤونهم، ومع صدور نظام للخدمة المدنية فقد صدر أيضاً نظام بإنشاء مجلس الخدمة المدنية، وله صلاحية تنظيمية على الوجه المبيّن في نظامه[([2])]، وكذلك القائمون على تأدية الخدمة العسكرية صدرت بتنظيم أوضاعهم أنظمة خاصة بهم على ما تقدّم بيانه[([3])]، إلا أن الضباط منهم يخضع تعيينهم وإنهاء خدماتهم لأمر الملك، باعتباره القائد الأعلى للقوات العسكرية كافة كما هو مقتضى المادة الستين.

هذه أهم ملامح السلطة التنفيذية حسبما رسمها النظام الأساسي

[1] في الفقرتين (170، 171).

[2] انظر الفقرة (137).

[3] في الفقرة (132) وما بعدها.

للحكم، وبما أن هذه السلطة ليست موضوعاً لهذا البحث مثلها في ذلك السلطة القضائية على ما تقدم[([1])] فيكتفي بهذا مع ما تفرضه طبيعة البحث من إشارات عارضة إلى هذه السلطة في المواضع التي تقتضيها.

الفرع الثالث: السلطة التنظيمية

(ف219) تُعد السلطة التنظيمية أهم مظاهر سيادة الدولة، وبها يتحدد منهج الدولة ومسلكها العام وسياستها في رعاية الحقوق والمصالح، ويتشكل وفقاً لها هيكل الدولة وأجهزتها ومؤسساتها، وقد جاء النظام الأساسي للحكم بتحديد أهم المعالم الرئيسة للسلطة التنظيمية الذي جعل لها الاختصاص بوضع الأنظمة واللوائح، مع تحديد الهدف الذي تتوخّاه، والمرجعية التي تتقيد بها وتستند إليها، فحدد هدفها بما يحقق المصلحة ويرفع المفسدة في شؤون الدولة، وقيّدها بمرجعية واحدة لا تتعداها ولا تتخطاها وهي قواعد الشريعة الإسلامية. فنصت المادة السابعة والستون على أن: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى».

(ف220) ومن الأمور الجديدة التي جاء بها النظام الأساسي للحكم إسناده السلطة التنظيمية إلى جهتين هما مجلس الوزراء ومجلس الشورى، كما يتضح من المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم المذكورة آنفاً ومن نظاميهما اللذين سنفرد لكل منهما فصلاً مستقلاً باعتبارهما يمثلان قطبي السلطة التنظيمية موضوع هذا البحث[([2])]، ويضم إليهما الملك باعتبار اشتراط موافقته على ما تصدره تلك السلطة إما بصفة مراسيم ملكية موقّعة منه كما في الأنظمة والاتفاقيات ونحوها مما سيأتي بيانه في الأدوات التنظيمية[([3])]، وإما بصفة موافقة غير موقعة منه وإنما بتبليغ من الجهة

[1] في الفرع الأول السابق

[2] حيث سيخصص لمجلس الشورى الفصل الثاني، ولمجلس الوزراء الفصل الثالث.

[3] في الفصل الخامس.

المعنية بالتبليغ عنه كما في اللوائح وغيرها من الموضوعات الأخرى، وفقاً لما جاء في المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء.

نظراً إلى اشتراك المجلسين في الاختصاص بالسلطة التنظيمية فقد يجتمعان في اجتماع مشترك عندما يرى الملك الحاجة إلى ذلك، كما أشارت إلى ذلك المادة التاسعة والستون، وصيغة النص وإن لم تكن صريحة في أن الاجتماع يتم برئاسة الملك، إلا أن هذا هو ما تقتضيه رئاسة الملك لأحد المجلسين.

(ف221) كما رسمت المادة السبعون للسلطة التنظيمية أداة إصدار الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات بأن تتم بمراسيم ملكية، وهي المسائل التي تعد ركيزة العمل التنظيمي.

(ف222) كما أوجبت المادة الحادية والسبعون نشر الأنظمة حتى يتحقق علم الكافة بها وتقوم عليهم الحجة بالعمل بها؛ لذا فإن نفاذها والإلزام بها يكون من تاريخ نشرها، بحيث لا يقبل من أحد الاحتجاج بالجهل بها، وذلك إلا إذا نص على تاريخ آخر، والذي غالباً ما يكون متأخراً عن تاريخ النشر، حتى تكون هناك فرصة للاستعداد والتحضير والتهيئة لتطبيقها.

ويندر جداً أن يكون تاريخ نفاذها يبدأ من تاريخ إصدارها حينما لا يترتب عليها إلزام للكافة، وقد تكون بأثر رجعي، أي من تاريخ سابق على إصدارها حينما يكون في ذلك مصلحة.

(ف223) ومع أن السلطة التنظيمية محصورة في الفرعين المذكورين (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، إلا أن هناك جهة ذات أهمية بالغة في العمل التنظيمي تمثل المرجع المعتبر في ما قد يشكل من الحادثات والنوازل والوقائع والمتغيرات، بحيث يستجلى منها الرأي الشرعي في ما عرض، وهي هيئة العلماء المؤهلة للإفتاء، وهذا ما أكدته المادة الخامسة والأربعون.

وبما أن هذا البحث بكامله خاص ببيان هذه السلطة، فإن هذا الفرع هو جزء من عرض مجمل لموضوع السلطات الثلاث في الدولة في هذا الفرع والفرعين قبله، والفرع التالي الخاص بالسلطة الرقابية.

الفرع الرابع: السلطة الرقابية

(ف224) إن ما تنتجه السلطة التنظيمية يظل بحاجة إلى مراقبة السير بمقتضاه وحسن تطبيقه والتقيد به وصولاً إلى تحقيق النتائج والأهداف المبتغاة من وراء العمل التنظيمي وهو الحفاظ على المصالح العامة للدولة وشعبها، وهذا ما أكده النظام الأساسي للحكم، مفرداً له الباب الثامن منه بعنوان «أجهزة الرقابة» متضمناً المادة التاسعة والسبعين ونصها: «تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء.

ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته».

المادة الثمانون ونصها: «تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة. ويتم التحقق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبيّن النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته».

(ف225) وقد تمثلت السلطة الرقابية بعدد من الأجهزة الحكومية من أبرزها: ديوان المراقبة العامة، هيئة الرقابة والتحقيق، وزارة الخدمة المدنية، وزارة المالية والاقتصاد الوطني، مؤسسة النقد العربي السعودي. كما أن لكل من مجلس الوزراء ومجلس الشورى دوراً رقابياً سيأتي الحديث عنه في موضعيهما، وهذه أجهزة تمارس الرقابة العامة والشاملة على مختلف الأجهزة الحكومية وفقاً للأنظمة والتعليمات الموضوعة بهذا الشأن[(120)].

(ف226) إضافة إلى هذه الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية من خارجها وتسمى الرقابة الخارجية، فإنه توجد رقابة على أداء هذه الأجهزة من داخلها، وتسمى الرقابة الداخلية، ولا يخلو أي تنظيم داخلي لكل جهاز من تنظيم هذه المهمة، إضافة إلى التأكيد عليها بعدة أوامر سامية، منها ما جاء في الأمر السامي التعميمي رقم 7/م/22301 وتاريخ 10/2/

1401هـ الذي أكد ضرورة ترسيخ وتقوية فكرة الرقابة الذاتية لدى جميع الأجهزة الحكومية التي تمارس من قِبل المسؤولين فيها على مرؤوسيهم، ونص على إجراءات يتعيّن على الوزير ورئيس المصلحة الحكومية ووكلاء الوزارة اتخاذها لهذا الغرض، مثل القيام بزيارات مفاجئة إلى إدارات الجهاز وأقسامه، وتحديد ساعة على الأقل في اليوم لاستقبال المواطنين والاستماع إلى شكاواهم، ووضع معدلات زمنية للإنجاز. وتم التأكيد على هذا بالأمر السامي التعميمي رقم 10252 وتاريخ 1403/5/2هـ والذي نص على متابعة المقصرين ومحاسبتهم، وقصر المزايا الوظيفية على المجدين. وقد استحدثت أخيراً جهة لمكافحة الفساد باسم (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، الصادر بتنظيمها قرار مجلس الوزراء رقم 165 وتاريخ 1432/5/28هـ.

ونظراً إلى تخصص هذا البحث بالسلطة التنظيمية، فإن الخوض في السلطة الرقابية يخرج عنه إلا بقدر ما يدخل في اختصاصات السلطة التنظيمية من وظيفة رقابية.

الفرع الخامس: العلاقة بين السلطات

(ف227) تتشكل الدولة الحديثة من ثلاثة عناصر: الشعب والإقليم والسلطة الحاكمة، فالشعب والإقليم لا يكفيان لقيام دولة؛ فقد يوجد شعب مقسم بين دول عدة، وقد توجد شعوب عدة في دولة واحدة، وكذا الإقليم قد يتوزع بين دول عدة، وقد تتكون دولة من أقاليم عدة، فلا تكتمل مقوّمات الدولة الحديثة بهذين العنصرين فقط ما لم تسوَّد بالعنصر الثالث وهو السلطة الحاكمة.

(ف228) وتقسم السلطة الحاكمة بدورها إلى ثلاث سلطات هي: السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية، وفقاً لما قررته المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، وقد سبق بيانها في الفروع الثلاثة السابقة مع السلطة الملحقة بها وهي السلطة الرقابية.

(ف229) ويأتي هذا التقسيم للسلطة الحاكمة أخذاً بمبدأ توزيع السلطات على هيئات حاكمة عدة، بما يمنع تركيز السلطات كلها في يد

واحدة، سواء كانت فرداً أم هيئة؛ وذلك لأنه من متطلبات الدولة الحديثة التي تستحيل أن يقوم بأعبائها فرد واحد أو هيئة واحدة، وقد استتبع هذا التوزيع فكرة وضع حدود لكل هيئة من الهيئات الحاكمة المتعددة وتعيين سلطات كل منها.

(ف230) وقد تبلورت هذه الفكرة في البداية بصورة حادة عرفت بمبدأ «الفصل بين السلطات»، بمعنى استقلال كل سلطة عن الأخرى، بحيث تؤدي كل منها وظيفتها بحيادية، مع الاقتصار على اختصاصاتها من غير تدخل في السلطة الأخرى؛ فالسلطة التشريعية تصدر القوانين، والسلطة التنفيذية تتولّى تطبيق هذه القوانين والعمل على تنفيذها، والسلطة القضائية تتولّى الفصل في النزاعات التي تثور من جراء تطبيق هذه القوانين. وهذا الفصل كان بهدف منع كل سلطة من الاعتداء على الأخرى، إلا أن وضع مبدأ الفصل بين السلطات موضع التطبيق العملي لم يكن بالسهولة التي كان يعرض بها نظرياً؛ فهذا الفصل لم يمنع الاستبداد، حيث قد تستبد إحدى الهيئات في استعمال صلاحياتها، وتفرط في استخدامها؛ ما يؤدي إلى قيام هيئات استبدادية، كما أنه لم يمنع من اعتداء بعض السلطات على بعض، لوجود أمور مشتبهات، ولتداخل الصلاحيات.

(ف231) ولما شاب مبدأ «الفصل بين السلطات» من صعوبات تم العدول عن هذا المبدأ إلى الأخذ بمبدأ تعاون السلطات عن طريق تنظيم العلاقة في ما بينها، بحيث تتم ممارسة السلطات مشاركة بين الهيئات الحاكمة بما يمنع استبداد كل منها، وهذا ما أكدته المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم بالنص على أن: «تتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات».

وبهذا تجنب النظام تعقيدات مبدأ الفصل بين السلطات وإشكالاته، وحدد العلاقة بين هذه السلطات بأنها تعاونية، وجعل لها مرجعاً واحداً هو الملك لكفالة التنسيق بينها.

وقد تقدم في الفروع السابقة عرض أهم ملامح هذه السلطات ومهامها، وفقاً لما قرره النظام الأساسي للحكم بما يكشف عن الوجه العام

للعلاقة بين هـذه السـلطات، وبخاصـة في مـا يتعلـق باسـتقلال السـلطة القضـائية، والتـزام السـلطة التنفيذيـة بتطبيق الأنظمة وما تقرره السلطة التنظيمية، وبتنفيذ الأحكـام القضـائية، ووسـائل الرقابـة عـلى تلـك السـلطة ومراقبتها.

كما أن نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء قد نظّما العلاقة في ما بينهما على ما سيأتي بيانه[(1)]، وكذا علاقتهما بالسلطات الأخرى.

(ف232) ويلحـظ عنـد التـدقيق في الاختصاصـات الموكلـة لمجلـس الـوزراء ـ عـلى مـا سـيأتي بيانـه [(2)] ــ مبلـغ الخلـط بـين السـلطتين التنظيميـة والتنفيذيـة، حيـث يجمـع المجلـس بـين السـلطتين التنظيميـة والتنفيذية.

وفي ثنايا كثير من الأنظمة بيان لبعض جوانب العلاقة في مـا بـين هـذه السـلطات بحسـب المجـالات التـي تتخصص بها هذه الأنظمة.

المطلب الرابع: الحقوق والواجبات العامة

(ف233) يعطي وصف «العامة» هنا معنى تبادلياً في ما بين الحقوق والواجبات، حيث إنه ما من حق إلا ويقابله واجب، فما هو حقوق عامة للمواطنين يمثل واجبات عامـة عـلى الدولـة، ومـا هـو واجبـات عامـة عـلى المواطنين تمثل حقوقاً لدولتهم عليهم، وهذه الحقوق والواجبات المتبادلة تمثل أهـم مرتكـز تسـتقيم عليـه وبـه السلطة؛ ذلك لأن السلطة التي تعتمد على فرض نفسها بالقوة وحـدها سرعـان مـا تنهـار، كـما هـو حـال دولـة عظمى قامت على مبدأ سيادة الدولة على كل مقدرات المجتمع ومقوماته، في ما اشتهر بالنظام الشـيوعي، لكـن حينما تعطي السلطة المجتمع بقدر ما تأخذ منه معترفة بحقوق عليها فإنه يسلم لها بالسلطة من منطلق إيمانه بارتباط مصالحه بها.

وقد أجمل النظام الأساسي للحكم هذه الحقوق والواجبات العامة تاركاً تفصـيلاتها للأنظمـة، وأهـم هـذه الحقوق والواجبات ما يأتي:

---

[1] في الفصل الرابع.

[2] في الفصل الثالث.

(ف234) أولاً: الحفاظ على مقوّمات المجتمع الأسرية والاجتماعية

جاء النظام بتحديد أهم المبادئ التي يقوم عليها المجتمع السعودي وما يجب للحفاظ عليها بما يحقق قيام دولة متماسكة، وذلك على نحو ما أوضحته المواد التاسعة والعاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة والثالثة عشرة.

(ف235) ثانياً: احترام الحقوق الخاصة

ويتمثل ذلك في توظيف الحقوق الخاصة في ما يؤدي وظيفة اجتماعية، وتقوم هذه الحقوق على احترام الملكية، ورأس المال، والعمل، باعتبارها مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي، ويجب ممارستها بما يؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية، كما تقضي بذلك المادة السابعة عشرة.

كما يتمثل في كفالة الدولة حرية الملكية الخاصة، وحرمتها، كما قررته المادة الثامنة عشرة؛ لذا منعت وحرَّمت أن ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة، بشرط تعويضه تعويضاً عادلاً.

كما حظرت المادة التاسعة عشرة المصادرة العامة للأموال؛ وهو ما يعرف بالتأميم، وأحاطت المصادرة الخاصة للأموال بضمانات قضائية.

وقيدت المادة العشرون فرض الرسوم والضرائب بقيود قوية من وجود حاجة مقتضية، وعلى أساس من العدل؛ وذلك منعاً لتحميل المواطنين أعباء مالية إلا بقدر ما تقتضيه المصلحة العامة.

وفرضت المادة الحادية والعشرون على الدولة القيام بركن من أركان الإسلام، وهو جباية الزكاة التي هي حق لفقراء المجتمع على أغنيائه في أموالهم الخاصة.

(ف236) ثالثاً: الحفاظ على الموارد والثروات والأموال العامة

قرر النظام الأساسي للحكم عدداً من المبادئ التي يقصد منها الحفاظ على موارد الدولة وثرواتها وأموالها، باعتبارها حقوقاً عامة يجب تسخيرها لخدمة العموم واستخدامها لمصلحتهم.

فقررت المادة الرابعة عشرة ملكية الدولة لجميع الثروات التي أودعها

الـلـه في باطن الأرض أو في ظاهرها، أو في المياه الإقليمية في النطاق البري والبحـري الـذي يمتـد إليـه اختصـاص الدولة، وجميع موارد تلك الثروات، وأن وسائل اسـتغلال هـذه الـثروات وحمايتهـا وتنميتهـا يجـب أن تكـون في سبيل تحقيق مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها.

ولذا لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بحسب ما يقرر نظامـاً حسـبما قررتـه المادة الخامسة عشرة.

وقررت المادة السادسة عشرة للأموال العامة حرمتها بما يوجب على الدولة حمايتها، ويوجب على المواطنين والمقيمين المحافظة عليها.

وأوضحت المادة الثانية والسبعون سبل الحفاظ عـلى إيـرادات الدولـة، بحيـث يـتم تسـليمها إلى الخزانـة العامة للدولة، ويجري قيدها وصرفها بموجب الأصول المقررة نظاماً.

كما منعت المادة الثالثة والسبعون والالتزام بدفع مال من الخزانة العامة إلا بمقتضى أحكام الميزانيـة، وإذا لم تتسع بنود الميزانية وجب أن يكون بموجب مرسوم ملكي.

كما منعت المادة الرابعة والسبعون بيع أمـوال الدولـة أو إيجارهـا أو الـتصرف بهـا إلا بحسـب مـا يقـرره النظام.

ولما للنقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والمـوازين مـن أهميـة في الحفـاظ عـلى الاقتصـاد الـوطني؛ فقـد أعطتها المادة الخامسة والسبعون حماية نظامية.

ونظمت المواد السادسة والسبعون والسابعة والسبعون والثامنة والسبعون الميزانيـة العامـة للدولـة، التـي تطبق أيضاً على ميزانيات الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة، كما قررت وسيلة التحقق من وجـوه الصرف عن طريق إعداد حساب ختامي.

وللتأكد من الحفاظ على المال العام قررت المادة التاسعة والسبعون الرقابة اللاحقـة عـلى جميـع إيـرادات الدولة ومصروفاتها والرقابة عـلى أمـوال الدولـة المنقولـة والثابتـة، والتأكـد مـن حسـن اسـتعمال هـذه الأمـوال والمحافظة عليها، ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء.

(ف237) رابعاً: الواجبات والحقوق الدولية

لم يقتصر النظام الأساسي على بيان الحقوق والواجبات العامة الداخلية (الوطنية)، وإنما أضاف إليها في بيان الحقوق والواجبات الخارجية (الدولية)، والمجملة في ما يأتي:

1 ـ حماية عقيدة الإسلام بما تشيعه من مبادئ تقوم على نشر الخير والسلام، والقيام بواجب الدعوة إلى الله تعالى بالحكمة والموعظة الحسنة (المادة الثالثة والعشرون).

2 ـ إعمار الحرمين الشريفين وخدمتهما وتوفير الأمن والرعاية لقاصديهما من كل فجاج العالم، وتمكينهم من أداء الحج والعمرة والزيارة بيسر وطمأنينة (المادة الرابعة والعشرون).

3 ـ الاهتمام بعلاقات الدولة بغيرها من الدول، سواء على المستوى العربي والإسلامي بالحرص على تحقيق آمال الأمة العربية والإسلامية في التضامن وتوحيد الكلمة، أم على المستوى الدولي عامة في تقوية العلاقات بالدول الصديقة (المادة الخامسة والعشرون).

4 ـ احترام الدولة لارتباطاتها مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات حسبما أكدته المادة الحادية والثمانون، بحيث لا يخل تطبيق هذا النظام باستمرار مفعولها.

(ف238) خامساً: توفير الرعاية الصحية والاجتماعية:

1 ـ فرضت المادة الحادية والثلاثون على الدولة العناية بالصحة العامة، وتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن.

2 ـ ألزمت المادة الثانية والثلاثون الدولة بالعمل على المحافظة على البيئة، وحمايتها وتطويرها، ومنع التلوّث عنها.

3 ـ تحقيقاً للأمن الاجتماعي أوجبت المادة السابعة والعشرون على الدولة كفالة حق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ والمرض والعجز والشيخوخة، كما أوجبت دعم نظام الضمان الاجتماعي، وتشجيع المؤسسات والأفراد في الأعمال الخيرية.

4 ـ بما أن من أهم مقوّمات المجتمع العمل فقد أوجبت المادة الثامنة والعشرون على الدولة أن تيسر مجالات العمل لكل قادر عليه، وأن توفر حماية متوازنة للعامل وصاحب العمل.

(ف239) سادساً: توفير الأمن

1 ـ ألزمت المادة الثالثة والثلاثون الدولة بإنشاء القوات المسلحة وتجهيزها؛ من أجل الدفاع عن العقيدة والحرمين الشريفين والمجتمع والوطن. وكما أن هذا واجب على الدولة فهو واجب متبادل بين الوطن والمواطن، حيث أوجبت المادة الرابعة والثلاثون على كل مواطن الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن.

2 ـ ألقت المادة السادسة والثلاثون على عاتق الدولة عبء توفير الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على إقليمها، ومنعت تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه، إلا إذا قام ما يوجب ذلك ويسوغه بمقتضى الأحكام المقررة.

3 ـ ترسيخاً للشعور بالأمن فرضت المادة السابعة والثلاثون للمساكن حرمتها، ومنعت دخولها بغير إذن صاحبها، ومنعت تفتيشها إلا إذا قام سبب يسوغ ذلك حسبما تقرره الأنظمة.

4 ـ وبما أن أهم عوامل ترسيخ الأمن والطمأنينة والحفاظ على الحقوق هو فرض عقوبات على التعدي والعدوان؛ فقد قررت المادة الثامنة والثلاثون فرض العقوبات على ارتكاب المحظورات ردعاً وزجراً، لكن بما لا يتجاوز الوظيفة العقابية، بحيث تقتصر العقوبة على الشخص الفاعل ولا تتعدّاه إلى غيره، كما أنها لا تكون إلا على ارتكاب ما هو محذور شرعاً أو نظاماً.

5 ـ ومن مظاهر الأمن والحفاظ على خصوصية الأفراد: كفالة الأمن للمراسلات البرقية والبريدية، والمخابرات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال؛ فمنعت المادة الأربعون مصادرتها، وتأخيرها، والاطلاع عليها، والاستماع إليها إلا عندما تسوغ المصلحة العامة الراجحة على المصلحة الخاصة أياً من هذه الإجراءات وحسبما يقرره النظام.

(ف240) سابعاً: توفير التعليم ووسائل الثقافة

1 ـ أوجبت المادة التاسعة والعشرون على الدولة رعاية العلوم والآداب والثقافة، والعناية بتشجيع البحث العلمي، وصون التراث الإسلامي والعربي، والمساهمة في الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية؛ وذلك لصنع امتداد لثقافة المجتمع وحضارته وتحقيق تفاعله مع المجتمعات الأخرى من غير نيل من هويته.

2 ـ بما أن أول ما امتنّ الله به على خلقه التعليم، وبما أن أخطر ما يجني به المرء على نفسه الأمية والجهل؛ فقد أوجبت المادة الثلاثون على الدولة توفير التعليم العام، وألزمتها بمكافحة الأمية.

(ف241) ثامناً: حماية حقوق المقيمين

1 ـ ألزم النظام في مادته السادسة والعشرين الدولة بأن تحمي حقوق الإنسان وفق أحكام الشريعة الإسلامية أياً كان، سواء من مواطنيها أو غيرهم، وتساوي الدولة على إقليمها بين المواطنين وغيرهم من المقيمين في الحقوق العامة، وخصوصاً في ما يتعلق بحقهم بتوفير الأمن لهم بكل مظاهره كما تقدم ذكره في البند «خامساً»، ولم يميّز النظام بين المواطنين والمقيمين إلا في الحدود التي تقتضيها المصالح العليا للوطن، وبحسب الأعراف الدولية، وبقدر مقتضيات التوطن والاستقرار والواجبات الوطنية التي يتحملها المواطن، وذلك بحسب ما تقرره الأنظمة في هذا الشأن، والمعيار المادي في التفريق بين ما هو وطني وغيره هو الجنسية بحسب المادة الخامسة والثلاثين من النظام.

هذا ومما يلاحظ أن النظام الأساسي لم يستخدم كلمة «أجنبي» في الدلالة على غير السعودي، وإنما استخدم كلمة «المقيم».

وفي مقابل ما تلتزم به الدولة من حماية المقيمين على إقليمها فإن عليهم الالتزام بأنظمتها، ومراعاة قيم المجتمع السعودي، واحترام تقاليده ومشاعره (المادة الحادية والأربعون).

2 ـ بما أن الدولة قد تواجه حالات لا تكون الإقامة فيها اختيارية، أو مرغوباً فيها؛ فقد نصت المادة الثانية والأربعون على مواجهتها بما لا يهدد

حقوق الإنسان، ولا يتعارض مع المصلحة العامة؛ فأتاحت للدولة منح حق اللجوء السياسي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولها إبعاد المجرمين العاديين وتسليمهم بحسب ما تقرره الأنظمة والاتفاقيات الدولية.

(ف242) تاسعاً: فتح أبواب الشكاية والتظلم

إضافة إلى ما قرره النظام من سبل حماية الحقوق من قضاء، وجهات تنفيذ وغير ذلك مما سبق أو سيأتي بيانه؛ فقد فتح النظام الأساسي للحكم مجلس الملك ومجلس ولي العهد لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة، كما قررته المادة الثالثة والأربعون التي قررت أيضاً أن لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة في ما يعرض له من الشؤون، وبهذا يمتنع غلق أي باب في مواجهة المواطنين وذوي الحاجات والشكايات، فاستقبالهم والاستماع إليهم وتلقّي شكاواهم وعرائضهم ومقترحاتهم وآرائهم هو حق دُستوري لهم، وعلى جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها النظر في ما يتقدمون به والقيام بما تقتضيه الأنظمة والتعليمات تجاهه.

(ف243) عاشراً: مواجهة الأوضاع الطارئة والاستثنائية

منعاً لتعرّض الدولة ومواطنيها والمقيمين فيها لأخطار غير متوقعة، وحوادث طارئة، بما ينذر بخطر يهدد كيان الدولة، وسلامتها، ووحدة أراضيها، أو يُهدد مقوّمات المجتمع، أو أمنه، أو مقدّراته، فقد أعطت المادة الحادية والستون والمادة الثانية والستون الملك حق إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب، واتخاذ الإجراءات السريعة التي تكفل مواجهة هذا الخطر والحفاظ على سلامة البلد والمواطنين والمقيمين.

الفصل الثاني

نظام مجلس الشورى

(ف244) يُعدّ مجلس الشورى هيئة دُستورية تمثل دعامة مهمة من الدعائم التي يقوم عليها الحكم في المملكة العربية السعودية؛ فالشورى مبدأ شرعي مقرر سلفاً بالنص عليه في الدُستور الذي يحكم المملكة العربية السعودية (الكتاب والسُنّة)، وأكده الملك عبدالعزيز في بداية حكمه.

(ف245) وكان مجلس الشورى أول المؤسسات التي قام الملك بتنظيمها وتكوينها على نحو متفاعل مع متطلبات بداية الحكم، إلى أن استقر تنظيمه بالنظام الصادر في عام 1347هـ وكان له في البداية الدور الأكبر في العملية التنظيمية، أنتج العديد من القرارات المؤثرة في المسيرة التنظيمية، إلا أن دوره لم يستمر بهذه القوة، حيث بدأ دوره في الانحسار والتواري شيئاً فشيئاً مع ظهور أجهزة أخرى، لها مشاركة في العمل التنظيمي مثل مجلس الوكلاء، ومن ثم مجلس الوزراء، وإن ظل يظهر له بعض الأثر إلى حد ما، ومن ذلك قراره رقم 200 وتاريخ 1373/11/21هـ الذي صدر بالموافقة عليه قرار مجلس الوزراء رقم 11 في غرة محرم 1374هـ بتحديد عقوبات تهريب المواد المخدرة والاتجار بها وتعاطيها، وقراره رقم 60 وتاريخ 1377/5/13هـ الذي صدر بالموافقة عليه قرار مجلس الوزراء رقم 72 في 1378/5/21هـ الذي صدر بعدم وجود تعارض بين المادتين العاشرة من نظام تعرفة الحج والمادة الخامسة والأربعين من نظام الإقامة، إلى أن توارى دوره تقريباً خلف نظام مجلس الوزراء عقب صدور نظام هذا’الأخير في عام 1377هـ الذي جمع بين السلطتين التنظيمية

والتنفيذية[([1])]، ومع أن دوره العملي غاب منذ ذلك الحين، إلا أنه ظل من الناحية النظامية قائماً، وظلت فكرة تنشيطه تطفو إلى العلن كلما جاءت مناسبة للحديث عن برنامج التطوير التنظيمي، إلى أن وجدت هذه الفكرة فرصتها في التجسيد عندما أعاد النظام الأساسي للحكم في المادة الثامنة التأكيد على هذا المبدأ ورسم الطريق لتنفيذه في المادة الثامنة والستين منه التي جاء فيها ما نصّه: «ينشأ مجلس للشورى، ويبين نظامه طريقة تكوينه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، واختيار أعضائه. وللملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه».

(ف246) فصدر نظام مجلس الشورى الجديد بالأمر الملكي رقم أ/91 وتاريخ 1412/8/27هـ متضمناً هذه المعالم العامة للمجلس التي نصت عليها المادة المشار إليها، وليحل محل مجلس الشورى الذي سبق بيانه في الباب التمهيدي[([2])]، حيث نصت الفقرة «ثانياً» من الأمر الملكي المشار إليه على أن «يحل هذا النظام محل نظام مجلس الشورى الصادر في عام 1374هـ...»؛ ليعود إلى واجهة السلطة التنظيمية متميزاً بجملة من الخصائص التي تجعل له دوراً بارزاً في العمل التنظيمي، ومن أهم معالم هذا النظام ما يأتي:

1 ـ تكوين المجلس.

2 ـ اختصاصاته.

3 ـ سير أعماله.

وتفصيل القول في هذه المعالم في ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: تكوين المجلس.

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس.

المبحث الثالث: سير أعمال المجلس.

[1] في رصد مسيرة مجلس الشورى وقراراته وإنجازاته وتشكيلاته في جميع مراحله، انظر: عبد الرحمن بن علي الزهراني، مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية (الرياض: مطبوعات مجلس الشورى، [د. ت.]).

[2] في المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب التمهيدي (الفقرة 20 وما بعدها).

المبحث الأول: تكوين المجلس

(ف247) جاء نظام مجلس الشورى بعدد من الخصائص، من حيث الغرض العام من تكوين المجلس وطريقة اختيار أعضائه واستقلاليته.

وبيان هذه الخصائص في المطالب الآتية:

المطلب الأول: الغرض العام من تكوين المجلس.

المطلب الثاني: طريقة اختيار أعضاء المجلس.

المطلب الثالث: استقلالية المجلس.

المطلب الأول: الغرض العام من تكوين المجلس

(ف248) جاء نظام مجلس الشورى بصيغة متميزة تكشف بنص صريح عن المرجعية في هذا النظام، فتردّه في المادة الأولى إلى العمل بقوله تعالى: { فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنْ اللـه لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظّاً غَلِيظَ الْقَلْبِ لانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللـهِ إِنَّ اللـهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ }[([1])]. وقوله سبحانه: { وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُون }[([2])].

وكذا إلى العمل بالسُنّة بالاقتداء برسول الله ((ﷺ)) في مشاورة أصحابه، وحثّه الأمة على التشاور.

على هذا الهدي أُنشئ مجلس الشورى ليُمارس المهام المنوطة به وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم، ملتزماً بكتاب الله وسُنّة رسوله، محافظاً على روابط الأخوّة والتعاون على البر والتقوى.

(ف249) وهذه المرجعية مؤكدة في الأمر الملكي الصادر بهذا النظام، وذلك على نحو متميز في صيغ الأوامر والأدوات التنظيمية.

---

[1] القرآن الكريم ، «سورة آل عمران،» الآية 159

[2] المصدر نفسه، «سورة الشورى،» الآية 38.

وذلك لأن الشورى ثابتة بأمر رباني صريح لا يجوز أن يُعرّى من تطبيقه عهداً من العهود، أو زمناً من الأزمان.

أكدت المادة الثانية المبدأ الذي يقوم عليه مجلس الشورى ويعتمده في عمله، وهو الاعتصام بحبل الله تعالى والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي، وألزمت أعضاء المجلس بالحرص على خدمة المصلحة العامة، والحفاظ على وحدة الجماعة، وكيان الدولة، ومصالح الأمة.

وتعود المادة التاسعة والعشرون من النظام لتؤكد هذه المنطلقات المبدئية لأعمال المجلس حينما تنص في نهايتها على أن المجلس «يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها».

(ف250) ومما يلحظ من هذه النصوص أن أهداف المجلس تتوجّه بصفة أساسية ومباشرة إلى الاهتمام والعناية بمصالح الشعب، فهذه النصوص ـ وهي تُحدد لمجلس الشورى منطلقه ومرجعيته في أعماله ـ توجّهه نحو هدف واضح وجلي، يتمثل بالحفاظ على روابط الأخوّة بين مختلف فئات الشعب وأفراده، والتعاون بينهم على البِر والتقوى، كما توجّهه وتلزمه بالعمل على خدمة الصالح العام للأمة، والحفاظ على وحدة الجماعة، وتماسكها، وتعاضدها بما يحفظ كيان الدولة ووحدتها ملاذاً آمناً لمختلف فئات الشعب وأفراده، كما ألزمته بخدمة مصالح الأمة ورعايتها، والعمل على تحقيقها.

كما رسمت النصوص المتقدمة الهدف الذي يجب أن يتغيّاه المجلس في ممارسته اختصاصاته، وحددته بصورة حازمة وجازمة بأن يكون العمل على خير المملكة وصلاح شعبها.

وفي هذه النصوص ما يكشف عن أن المجلس لا يراد منه أن يكون جهازاً يضاف إلى أجهزة الدولة التنفيذية، يتولّى جانباً محدداً من خدمة المصالح العامة على غرار ما هو محدد لكل من أجهزة الدولة التنفيذية التي تتقاسم في ما بينها خدمة المصالح العامة، وفق ما هو موكول لكل منها من اختصاصات وما رسم لها من إجراءات، وإنما يُراد منه أن يكون هيئة وطنية شاملة قائمة برعاية مصالح الأمة بمختلف وجوهها؛ وبكل الوسائل المقررة، وباعتماد التوازن بين جميع الاحتياجات العامة بحسب أولوياتها.

وهذه الأهداف المرسومة للمجلس بحسب نظامه تتيح له التوسع في استخدام جميع الوسائل المقررة التي تعينه على تحقيق هذه الأهداف أو السعي إليها، وتقتضي أن تكون ممارسة المجلس مهامه في المجال الأرحب وبالمفاهيم الواسعة للأحكام والنصوص المتعلقة بذلك، وأي تضييق في تلك المفاهيم أو انحسار في نطاق الممارسة فإنه تعطيل لتلك النصوص المرجعية، وتعويق للأهداف التي صدر النظام لتحقيقها.

المطلب الثاني: طريقة اختيار أعضاء المجلس

(ف251) أولاً: أداة تعيين العضو وإعفائه:

وفقاً للمادة الثالثة من نظام المجلس فإنه يتكوّن من رئيس وعدد من الأعضاء، جرى تحديده في بداية تكوين المجلس وفقاً لهذا النظام بستين عضواً، ثم جرت زيادته إلى تسعين في الدورة الثانية[(1)]، ثم إلى مئة وعشرين عضواً في الدورة الثالثة[(2)]، ثم إلى مئة وخمسين عضواً في الدورة الرابعة[(3)]، وهذا التدرج في الزيادة هو ما يقتضيه التدرج في الممارسة.

ويتم اختيار أعضاء المجلس من الملك[(4)]، كما هو مقتضى المادة

---

[1] بموجب الأمر الملكي رقم أ/62 وتاريخ 1418/3/1هـ

[2] بموجب الأمر الملكي رقم أ/78 وتاريخ 1422/3/1هـ

[3] بموجب الأمر الملكي رقم أ/26 وتاريخ 1426/3/2هـ

[4] الشائع في المجالس البرلمانية هو أسلوب الانتخاب، والانتخاب قد يكون مباشراً وقد يكون غير مباشر، فالانتخاب المباشر أن يختار الشعب ممثليهم بأسمائهم اختياراً مباشراً بحسب المناطق والدوائر والقوائم الانتخابية.

والانتخاب غير المباشر هو أن يختار سكان الأقاليم ممثليهم في المجالس البلدية أو مجالس المناطق أو مجالس المقاطعات، ثم يتم اختيار أعضاء البرلمان من بين أعضاء تلك المجالس بتوزيع مقنن وأسلوب للاختيار منظم.

وكثير من الدول تأخذ بنظام المجلسين وبخاصة الدول العريقة في تجاربها البرلمانية، وقد قلدتها الكثير من الدول حتى حديثة العهد بالتجربة البرلمانية، ونظام المجلسين يقوم على تشكل البرلمان من مجلسين أو غرفتين أو شعبتين أو أي تسمية مشابهة، إحداهما يكون جميع أعضائها منتخبين انتخاباً مباشراً، وتسمى مجلس الشعب أو المجلس الوطني أو مجلس النواب أو مجلس الأمة أو أي اسم مشابه.

وأما الأخرى فيكون أعضاؤها إما معينين بكاملهم، أو معيناً بعضهم البعض الآخر منتخباً سواء انتخاباً مباشراً أم غير مباشر، ويسمى مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان أو مجلس المستشارين أو مجلس اللوردات أو أي مشابه.

والعلاقة بين المجلسين منظمة بحسب دساتير كل دولة وقوانينها، والغالب اشتراكهما في السلطة التشريعية، أما السلطة الرقابية فيستقل بها غالباً المجلس الأول (المنتخب).

وهذه الاختلافات في النظم البرلمانية تعكس أن لكل دولة أن تأخذ بما يلائمها ويناسب طبيعة الحكم فيها.

الثالثة من نظام المجلس؛ لذا فلا ارتباط لهم إلا بالملك مباشرة، وبمقتضى هذه الاستقلالية في الارتباط فإن حقوقهم وواجباتهم وجميع شؤونهم تنظم بأمر ملكي على وجه الاستقلال عن أي جهة أخرى، وقد صدرت فعلاً لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم بالأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 1414/3/3هـ.

وبما أن تعيين العضو يتم مباشرة من الملك، فإن إعفاءه يتم أيضاً من الملك، ولو كان الإعفاء بناءً على طلبه ورغبته، وذلك بمقتضى المادة الخامسة من نظام المجلس التي نصت على أن «لعضو مجلس الشورى أن يقدم طلب إعفائه من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض ذلك على الملك».

(ف252) وكما هو الشأن في استقلالية الأعضاء في تنظيم حقوقهم وواجباتهم، فإنه كذلك في التحقيق معهم ومحاكمتهم، فنصت المادة السادسة من النظام على أنه «إذا أخل عضو مجلس الشورى بواجبات عمله يتم التحقيق معه ومحاكمته وفق قواعد وإجراءات تصدر بأمر ملكي».

وقد صدرت فعلاً قواعد التحقيق والمحاكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها بالأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 1414/3/3هـ التي أكدت هذه الاستقلالية حتى في حالة إسقاط العضوية عن العضو عند ثبوت ما يستدعي ذلك، حيث يتعين في هذه الحالة الرفع إلى الملك.

(ف253) وعند خلو محل أحد أعضاء مجلس الشورى لأي سبب يختار الملك من يحل محله ويصدر بذلك أمر ملكي، كما قضت به المادة السابعة من نظام المجلس[([1])].

[1] وقد حدث هذا كثيراً خلال دورات المجلس.

(ف254) ثانياً: شروط العضوية:

حددت المادة الرابعة شروط العضوية وهي:

أ ـ أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ.

ب ـ أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية.

جـ ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

(ف255) والشرط الأول شرط مادي تقتضيه مزاولة المهام الوطنية، وهو أمر مستقر على مستوى التشريعات في العالم، فالسلطة التنظيمية (أو ما يسمى بالسلطة التشريعية)، تُعد أهم مظهر من مظاهر السيادة في الدولة، فلا يتولاّها إلا أهلها.

والجنسية السعودية حسبما يستفاد من نظام الجنسية العربية السعودية الصادر في عام 1374هـ يمكن تنويعها إلى ثلاثة أنواع: جنسية تأسيسية، وجنسية أصلية، وجنسية مكتسبة، لكن لا يوجد نص بهذا التقسيم وتحديد كل نوع وما يختص به من أحكام. وقد اشترط نظام المجلس في العضو أن تكون الجنسية السعودية للعضو جنسية أصلية، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم 196 وتاريخ 1419/10/29هـ موضحاً هذا المدلول بالنسبة إلى العسكريين بشكل أكثر تحديداً حيث جاء فيه:

«أولاً: أن عبارة «سعودي الأصل» التي ترد في الأنظمة العسكرية تعني من ينطبق على آبائه حكم المادة الرابعة من نظام الجنسية العربية السعودية، الصادر بالإدارة الملكية رقم (5604/20/8) وتاريخ 1374/2/22هـ وكذلك من نشأ في المملكة وكان متمتعاً بالجنسية العربية السعودية هو وأبوه وجده لأبيه.

ثانياً: إن أفراد القبائل المسجلين في السجل المدني القاطنين في أرض سعودية على حدود المملكة العربية السعودية، مواطنون سعوديون أصلاً ومنشأ».

وأما اشتراط المنشأ فإنه لم يرد تحديد لمدلول هذا الشرط بصفة عامة، وإنما جاء قدر من الإيضاح على وجه الخصوص في نظام خدمة

الضباط في الفقرة (أ) من المادة الرابعة المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1403/3/21هـ ونصها بعد التعديل: «أن يكون سعودي الأصل والمنشأ، ويُستثنى من شرط المنشأ من نشأ مع والده أثناء خدمته للدولة خارج المملكة».

وكذلك جاء النص معدلاً في الفقرة (أ) من المادة الرابعة من نظام خدمة الأفراد، وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم م/62 وتاريخ 1407/11/26هـ.

(ف256) وأما الشرط الثاني وهو أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية. فهذا شرط تقديري يعتمد على سجل العضو المختار، وخبرته، وتأهيله.

وهذا الشرط له من المرونة والسعة والعموم، بحيث يحوي تحته الكثير من مقتضيات الصلاح ومتطلبات الكفاية، فمن مقتضيات الصلاح ألا يكون محكوماً عليه بحد شرعي، أو بالسجن في جريمة مُخلّة بالشرف والأمانة، وهو الشرط الذي تصرح به الأنظمة الخاصة بتولي الوظائف العامة وما في حكمها، ومزاولة المهن الحرة، والكثير من الأعمال التي لها مساس بحقوق الأفراد، أو أداء خدمات ضرورية، أو حاجية[([1])]، ولكن لم يُصرّح بهذا الشرط في هذا النظام لأنه أو ما يقتضيه شرط الصلاح.

أما الكفاية فتأخذ مدلولاً واسعاً يصعب حصره، وإن كانت المادة الثالثة من نظام المجلس قد ألمحت إلى عدد من عناصر الكفاية، حينما نصّت على أن أعضاء المجلس يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، وهذه العناصر (العلم والخبرة والاختصاص) غالباً ما تتداخل في ما بينها ليتكوّن من مجموعها الكفاية المطلوبة، وقد يظهر بعضها على بعض بحسب السجل العلمي والعملي لكل عضو، فمنهم من يكون من العلماء الباحثين يُغلّب سعيه في تحصيل العلم على الخبرة العملية، ومنهم من يكون عكس ذلك، كما أن الاختصاصات تتنوّع بين الأعضاء تنوعاً تكاملياً لا غنى عنه في إيجاد مجموعة متكاملة الكفاية.

[1] ومن أهم تلك الأنظمة نظام مجلس الوزراء على ما سيأتي في الفقرة (382).

(ف257) وأما الشرط الثالث وهو اشتراط حد أدنى من العمر فهو شرط تحكمي مادي، مبني على افتراض رسوخ الرشد والنضج في التجربة.

(ف258) ثالثاً: رئاسة المجلس:

نصت المادة العاشرة على أن «يُعيّن رئيس مجلس الشورى، ونائبه، والأمين العام للمجلس، ويعفون بأوامر ملكية، وتحدد مراتبهم وحقوقهم وواجباتهم وكافة شؤونهم بأمر ملكي» وقد عدّلت هذه المادة بالأمر الملكي رقم أ/181 وتاريخ 1428/12/14هـ بإضافة مساعد للرئيس.

(ف259) فرئيس المجلس ونائبه ومساعده يعينون بالاسم بأمر ملكي، وغالباً يكون تعيينهم ضمن الأمر الملكي الذي يصدر بتشكيل المجلس ويحدد رئيس المجلس ونائبه ومساعده. وأما الأمين العام فيعين بأمر ملكي يصدر مستقلاً عن الأمر الصادر بتشكيل المجلس؛ لأنه لا يعد عضواً فيه.

ومع أنه لم تصدر لائحة بأمر ملكي تنظم شؤون الرئيس ونائبه ومساعده والأمين العام، إلا أن أدوات تعيينهم قد غطّت هذا الجانب، حيث صدرت الأوامر الملكية بتعيين الرئيس ونائبه على مرتبة وزير، ومساعد الرئيس والأمين العام على المرتبة الممتازة؛ ما يعني خضوعهم جميعاً لنظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/10 وتاريخ 1391/3/18هـ فيعاملون وفقاً لهذا النظام من حيث المراكز القانونية، والرواتب، والمكافآت، والمزايا، والبدلات، والإجازات، والتقاعد، وغير ذلك مما هو منصوص عليه في هذا النظام.

أما واجباتهم فقد تناول نظام المجلس ولوائحه بيان ذلك على الوجه الآتي:

(ف260) أ ـ الرئيس :

باستقراء نظام المجلس ولوائحه وقواعده يمكن استخلاص صلاحيات الرئيس وواجباته في ما يأتي:

1 ـ الإشراف على جميع أعمال المجلس، وتمثيله في علاقاته بالجهات والهيئات الأخرى، والتكلم باسم المجلس (المادة الأولى من اللائحة الداخلية للمجلس).

2 ـ رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات الهيئة العامة، وله رئاسة اجتماعات اللجان التي يحضرها (المادة الثانية من اللائحة الداخلية).

3 ـ بمقتضى رئاسته لجلسات المجلس فإنه يفتتح الجلسات، ويُعلن انتهاءها، ويدير المناقشات خلالها، ويشترك في هذه المناقشات، يأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع والوقت، وينهي المناقشة، ويطرح الموضوعات للتصويت، وله أن يتخذ ما يراه ملائماً وكافياً لحفظ النظام في أثناء الجلسات (المادة الثالثة من اللائحة الداخلية).

4 ـ الحق في دعوة المجلس أو الهيئة العامة أو أي لجنة من لجان المجلس إلى عقد جلسة طارئة لبحث موضوع معين (المادة الرابعة من اللائحة الداخلية).

5 ـ العرض على الملك عن طلب أي عضو إعفاءه من العضوية (المادة الخامسة من نظام المجلس).

6 ـ الموافقة على استعانة لجان المجلس بمن تراه من غير أعضاء المجلس (المادة العشرون من نظام المجلس).

7 ـ الرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات المجلس (المادة الثانية والعشرون من نظام المجلس).

8 ـ الرفع إلى الملك بالاقتراحات التي يعدها أعضاء المجلس وفقاً للمادة الثالثة والعشرين من نظام مجلس الشورى.

9 ـ الرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات (المادة الرابعة والعشرون من نظام المجلس).

10 ـ الرفع إلى الملك التقرير السنوي عن أعمال المجلس (المادة الخامسة والعشرون من نظام المجلس).

11 ـ إصدار القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس الإدارية والمالية بما في ذلك الهيكل التنظيمي ومهام إدارات المجلس المختلفة (المادة الرابعة والثلاثون).

(ف261) ب ـ نائب الرئيس :

كما هو معهود من وظيفة كل نائب فإنه لا يخصص لنائب الرئيس مهام محددة؛ لأنه بمقتضى نيابته يقوم بمعاونة رئيس المجلس في حالة حضوره، ويتولّى صلاحيات الرئيس في حالة غيابه (المادة الخامسة من اللائحة الداخلية)، وهذه عامة في جميع حالات الغياب سواء لسفر، أو مرض، أو عجز، أو عزل، أو وفاة، أو غير ذلك، كما أنها عامة في جميع صلاحيات الرئيس المالية والإدارية، وكذلك في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات الهيئة العامة، حيث يتولى رئاستها عند غياب الرئيس، وتكون له الاختصاصات المقررة للرئيس في إدارة هذه الجلسات (المادة السادسة من اللائحة الداخلية).

(ف262) جـ مساعد الرئيس :

صدر الأمر الملكي رقم أ/181 وتاريخ 1428/12/14هـ بإضافة مساعد رئيس ليتولى في حالة غياب الرئيس ونائبه رئاسة جلسات المجلس واجتماعات الهيئة العامة.

(ف263) د ـ الأمين العام :

حددت المادة السابعة من اللائحة الداخلية للمجلس اختصاصات الأمين العام على الوجه المبين فيها «يحضر الأمين العام أو من ينوب عنه جلسات المجلس واجتماعات الهيئة العامة، ويشرف على تحرير المحاضر، ويبلغ مواعيد الجلسات وجدول الأعمال للأعضاء. بالإضافة إلى أي أعمال تحال إليه من المجلس، أو من الهيئة العامة، أو من رئيس المجلس. ويكون مسؤولاً أمام رئيس المجلس عن شؤون المجلس المالية والإدارية».

(ف264) رابعاً: مقر المجلس :

مقر مجلس الشورى هو مدينة الرياض، كما قضت بذلك المادة الثانية عشرة من نظام المجلس، ويجوز اجتماع المجلس في جهة أخرى داخل المملكة إذا رأى الملك ذلك.

وقد حدث أن عقد المجلس اجتماعات له في مدينة جدة لغرض محدد

واحد؛ وهو الاستماع إلى الخطاب الملكي السنوي، وذلك في مرات معدودة ومحدودة جداً.

(ف265) خامساً: مدة المجلس:

مدة مجلس الشورى وفقاً للمادة الثالثة عشرة من نظامه، محددة بأربع سنوات هجرية، تبدأ من التاريخ المحدد في الأمر الملكي الصادر بتكوينه، وهذه المدة هي ما شاع أن يطلق عليها في المجالس المماثلة بالفصل التشريعي، والمجالس تختلف من حيث مدة الفصل التشريعي، لكن الغالب أن يمتد أربع سنوات، ونظام المجلس أطلق على مجموع سنوات عمل المجلس مدة كما يلحظ من المادة الثالثة عشرة المشار إليها، وكما يلحظ أيضاً من المادة الحادية والعشرين من اللائحة الداخلية للمجلس ونصّها: «يكون مجلس الشورى من بين أعضائه في بداية مدته اللجان المتخصصة اللازمة لممارسة اختصاصاته»، لكن عملياً شاع استخدام مصطلح دورة للتعبير عن مجموع هذه المدة المحددة للمجلس.

وقد تأخر تكوين أول مجلس بحسب نظامه الجديد عن تاريخ صدوره، فالنظام صدر بتاريخ 1412/8/27هـ بينما صدر الأمر الملكي بتكوين المجلس برقم أ/16 وتاريخ 1414/3/3هـ والسبب في هذا التأخر هو عدم اكتمال إعداد اللوائح والقواعد اللازمة لتنفيذ النظام، وبمجرد اكتمالها واعتمادها تم تكوين المجلس في يوم صدورها نفسه.

(ف266) وبحسب المادة المذكورة فإنه يتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل.

وذلك من قبيل الاحتياط لجاهزية المجلس الجديد لاستلام مهامه فور انتهاء مدة سلفه؛ لأن المجلس الجديد لا يباشر مهامه بمجرد تكوينه، وإنما بعد أداء رئيسه وأعضائه القسم أمام الملك، فلعل الشهرين جعلت مهلة لذلك، لكن عملياً خلال الدورتين التاليتين للدورة الأولى جرى تكوين المجلس في اليوم نفسه الذي انتهت فيه مدة سلفه، ولم يتأخر أداء القسم عن بدء تكوينه، وإنما أعقبه بأيام محدودة، فلم يحصل انقطاع يذكر في أعمال المجلس.

(ف267) ومنعاً لاحتمال انقطاع أعمال المجلس، فإن المادة المشار إليها نصّت على أنه في حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد يستمر المجلس السابق في أداء عمله؛ حتى يتم تكوين المجلس الجديد. وفي هذا ضمانة من عدم تعطيل هذه الهيئة الدُستورية عن العمل، والحفاظ على استمرارية سريان هذا المبدأ الذي يقوم عليه الحكم منذ بداية تأسيسه.

(ف268) إلا أنه يلاحظ على هذا النص أنه مدد المهلة لاستمرار المجلس السابق في أداء عمله إلى حين تكوين المجلس الجديد، وليس إلى حين مباشرة المجلس الجديد مهامه؛ لأن التكوين لا يعني مباشرة المهام ما لم يتم أداء القسم. ولم يحدث إلى الآن أن طالت فترة بين تكوين المجلس وأداء القسم يكون خلالها العمل معلقاً إلا في بداية تكوين المجلس لأول مرة وفق نظامه الجديد، حيث تم تكوينه بالأمر الملكي رقم أ/16 وتاريخ 1414/3/3هـ لكنه لم يتم أداء القسم إلا في تاريخ 1414/7/25هـ ولتسيير الأعمال خلال هذه الفترة بين تكوين المجلس وأداء القسم صدر الأمر الملكي رقم أ/112 وتاريخ 1414/6/28هـ الذي تضمن ما يأتي: «وبالنظر إلى وجود معاملات لدى مجلس الوزراء تم استكمال دراستها، إضافة إلى وجود معاملات تتعلق باتفاقيات وأنظمة لا تحتمل التأخير، ولأهمية تسيير العمل إلى أن يباشر مجلس الشورى أعماله، وبناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة؛ أمرنا بما هو آت:

أولاً : استثناءً من المادتين الخامسة عشرة والثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/91 وتاريخ 1412/8/27هـ ومما تضمنته المادتان التاسعة عشرة والعشرون من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/13 وتاريخ 1414/3/3هـ من مراعاة لما ورد في نظام مجلس الشورى، يختص مجلس الوزراء بالنظر في المعاملات المحالة إليه حتى يباشر مجلس الشورى أعماله...».

لكن هذا في البداية، حيث لا مجلس قبله وفقاً لهذا النظام، أما بعد ذلك فإن الإشكال يثور في ما لو وجدت فترة طويلة بين التكوين وأداء القسم؛ لذا فإنه لتلافي هذا الإشكال أرى أنه ليس من المصلحة الوقوف عند الدلالة اللفظية المباشرة للتكوين، وإنما ينظر إلى مقصود النص الذي

يرمي إلى تلافي وجود أي انقطاع في عمل هذه المؤسسة الدُستورية؛ ما يسمح بالقول إن عمل المجلس السابق يمتد إلى حيث مباشرة المجلس التالي أعماله؛ لأن التكوين الجديد لا يُراد لذاته، وإنما يُراد لعمله الذي لا يتمكّن منه إلا بأداء القسم؛ فيمتد عمل السابق إلى حين تمكن اللاحق من مباشرة اختصاصاته.

(ف269) ولتحقيق الفائدة المرجوّة من التجديد من غير تفويت لتوارث الخبرة؛ فقد نصت المادة المذكورة على أن يراعى عند تكوين المجلس الجديد اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن نصف عدد أعضاء المجلس.

وهذا النص يشوبه إشكالان:

(ف270) أحدهما : أن اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن النصف ورد بكلمة «يراعى»، وهي كلمة لا تدل على الجزم والقطع مثل «يتعيّن» أو «يجب» أو «يلزم» أو نحوها من كلما قاطعة الدلالة على الوجوب، وإنما هذه الكلمة (يراعى) توحي بأن اختيار ما لا يقل عن النصف هو أمر مفضل ومن الممكن التسامح فيه، بحيث يمكن أن يقل الأعضاء الجدد عن النصف؛ ما يتيح اختيار عدد يفوق النصف من أعضاء المجلس السابق للمجلس الجديد.

(ف271) الثاني : أن كلمة «المجلس» في آخر المادة جاءت مطلقة غير محددة بوصف محدد؛ فهل المراد عدد أعضاء المجلس السابق أم عدد أعضاء المجلس الجديد؟ حيث إنه قد يزيد عدد أعضاء المجلس الجديد على سابقه، وهو ما حدث فعلاً، حيث زيد العدد من ستين إلى تسعين، ثم من تسعين إلى مئة وعشرين، ثم إلى مئة وخمسين، فهل يكون النصف المذكور مراداً به نصف أعضاء المجلس الذي انتهت مدته، أم نصف عدد المجلس باحتساب الزيادة؟

والتطبيق لم يحسم الإشكالين السابقين؛ ففي الدورة الثانية حينما زيد العدد من ستين إلى تسعين جرى إعادة اختيار ثلاثين عضواً فقط من دورة المجلس الأولى أي نصف أعضائه بتكوينه السابق، وأما النصف الآخر فاختير بدلاً منهم أعضاء جدد، مع الزيادة المستحدثة التي كانت كلها

أعضاءاً جدداً. وفي الدورة الثالثة، حينما زيد العدد من تسعين إلى مئة وعشرين، تمت إعادة اختيار ستين عضواً من دورة المجلس الثانية، أي أكثر من نصف أعضائه (الثلثين)، لكنهم نصف الأعضاء بعد الزيادة، فهل التطبيق أخذ بتأويل أن المراد نصف أعضاء المجلس الجديد، أم أنه تسامح في مدلول كلمة «يراعى»، لم تتضح مستند التطبيق في ذلك بشكل جازم؛ ما يجعل النص مفتوحاً للاجتهاد والتأويل.

المطلب الثالث: استقلالية المجلس

(ف272) بمقتضى التكوين الذي تفرد به المجلس على الوجه المتقدم بيانه في المطلبين السابقين، سواء من حيث أهدافه العامة أم العضوية فيه، فإنه يتمتع بعدد من مظاهر الاستقلالية التي يقتضيها هذا التفرد ويستوجبها السعي لتحقيق أهدافه، وأهم مظاهر الاستقلالية تتجلى في ما يأتي:

1 ـ حيادية أدائه.

2 ـ تنظيمه الداخلي.

3 ـ تنظيمية الهيكلي.

4 ـ نظامه المالي.

وبيان هذه المظاهر في الفروع الآتية:

الفرع الأول: حيادية أداء المجلس.

الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للمجلس.

الفرع الثالث: التنظيم الهيكلي للمجلس.

الفرع الرابع: النظام المالي للمجلس.

الفرع الأول: حيادية أداء المجلس

(ف273) بالنظر إلى طبيعة المهام والاختصاصات المنوطة بالمجلس، فقد أحاطه نظامه بعدد من الضوابط التي تكفل له حياديته في أدائه لأعماله، ومن أهم مظاهر تلك الحيادية ما يأتي:

(ف274) أولاً: القسم:

أوجبت المادة الحادية عشرة من نظام المجلس، أن يؤدي رئيس المجلس ونائبه وأمينه العام وأعضاؤه قبل أن يباشروا أعمالهم في المجلس أمام الملك القسم التالي: «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لديني، ثم لمليكي، وبلادي، وألا أبوح بسر من أسرار الدولة، وأن أحافظ على مصالحها، وأنظمتها، وأن أؤدي أعمالي بالصدق والأمانة والإخلاص والعدل»، وهذا القسم الغليظ إعلان على الملأ بأداء العضو لمهامه بالصدق والأمانة والإخلاص والعدل، ويجب أن يكون أداء القسم بنصه الوارد في المادة.

(ف275) كما أنه يجب على كل عضو أداؤه عند اختياره في تكوين كل مجلس جديد، حتى لو كان عضواً في المجلس السابق سبق أن أدى القَسَم عند اختياره عضواً فيه؛ لأن تكوين المجلس يُعد تكويناً مبتدأ له وليس تجديداً.

(ف276) ثانياً: منع استغلال العضوية:

حظرت المادة الثامنة على عضو المجلس أن يستغل هذه العضوية لمصلحته، وهو التزام يفرضه أداء القسم، ويمنع جميع وجوه الاستغلال سواء بمكاسب مالية أو توجيه الرأي لمصالح خاصة.

(ف277) ثالثاً: منع الجمع بين العضوية وأي عمل آخر:

منعت المادة التاسعة من النظام أن يجمع عضو المجلس بين العضوية وشغل الوظائف العامة الحكومية أو إدارة أي شركة، والحكمة من وراء هذا المنع ظاهرة وهي ضمان انعتاق العضو من أي رابطة تبعية يخضع لها في تفكيره وآرائه وتوجّهاته، فلا سلطة رئاسية عليه، ولا قيود يخضع لها غير قيود العضوية التي أجملتها المادة الخامسة، من لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم، مؤكدة على ما نهى عنه النظام من خضوع للهوى باستغلال العضوية، أو للغير بالتبعية والانقياد، حيث نصت على أنه «يجب على عضو المجلس الالتزام التام بالحيادية والموضوعية في كل ما يمارسه من أعمال داخل المجلس، وعليه أن يمتنع عن إثارة أي موضوع

أمام المجلس يتعلق بمصلحة خاصة، أو يتعارض مع مصلحة عامة».

كما أن من الحكمة وراء هذا الحظر، التفرغ لأداء واجبات العضوية بحيث لا يزاحمها أي عمل آخر، أو يستأثر بوقت العضو مسؤوليات أخرى، ولا يجوز هذا الجمع إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك، وهذه السلطة التقديرية في التسامح بالجمع لم تجعل إلا للملك؛ ما يشير إلى مبلغ الاحتياط في ذلك بحيث لا يتطرق احتمال أي تأثير في واجبات العضوية.

(ف278) وكما هو ظاهر النص، فإن المنع من الجمع صريح في الجمع بين العضوية وأحد أمرين: الوظيفة الحكومية وإدارة أي شركة، وبالنسبة إلى الوظيفة الحكومية فهي تشمل أي عمل يتسلم صاحبه راتباً مقابله من الخزينة العامة للدولة، سواء أكان في جهات حكومية أم مؤسسات عامة، وأما إدارة أي شركة فهو ظاهر في تولي أعمال الإدارة لأي شركة خاصة كانت أم عامة؛ لأن النص مطلق والعلة مشتركة، وهي إشغال الوقت بمهام ومسؤوليات ليست من واجبات العضوية، وتأخذ قسطاً من وقت العضو وجهده عن متطلبات العضوية.

ويثور التساؤل هنا عما عدا الوظيفة الحكومية وإدارة الشركة من مثل: الوظيفة في القطاع الخاص، ورئاسة مجلس إدارة أي شركة أو مؤسسة أو العضوية فيها، والمشاركة في اللجان، ومزاولة المهن الحرة، والاشتغال بالتجارة. وعند التأمل فإن الوظيفة في القطاع الخاص تتطلب ممارسة للأعمال اليومية؛ فتدخل في الحظر قياساً على الوظيفة الحكومية لاجتماعهما معاً في علة المنع، وهي انصراف العضو وانشغاله عن واجبات العضوية وتأثير هذا العمل في أدائها.

أما رئاسة مجلس إدارة أي شركة أو العضوية فيها، فهي لا تقاس على الإدارة؛ لأن مجالس الإدارة إنما تعقد على فترات متباعدة جداً ومحدودة ـ بحسب أنظمة تلك الشركات أو المؤسسات ـ بمرات محدودة عادة ما تكون مرة أو مرتين في السنة، ومن ثم يتوجه القول إن الانشغال عن مهام العضوية يكاد يكون منتفياً أو ـ على أبعد تقدير ـ ضئيلاً بما لا يظهر معه الاعتبار للمنع.

وقريب من ذلك المشاركة في اللجان، حيث إن من المعهود أن اللجان تعقد اجتماعاتها في أوقات متفرقة كثيراً ما تتباعد، كما أنه من الممكن تنظيمها في أوقات لا تتعارض مع أوقات العضوية، وذلك يسمح بالقول بتخفيف ظهور اعتبار المنع.

وأما مزاولة المهن الحرة مثل المحاماة والطب والهندسة والاستشارات فمع أنها غير داخلة في صريح النص، ويحتمل أن ينازع في تحقيق علة المنع فيها، فالانشغال بالوظيفة العامة أو بإدارة أي شركة الممنوع نصاً يقع في أوقات مفروضة غالباً ما تتعارض مع أوقات تأدية مهام العضوية، أما الانشغال بمزاولة المهن الحرة فمن الممكن أن يقع في أوقات لا تتعارض مع أوقات تأدية واجبات العضوية، إلا أن المجرى المعتاد لتأدية هذه المهن يقتضي في كثير من الأوقات قدراً من المداومة أو الانشغال المتواصل، وقريب من المهن الحرة في ذلك الاشتغال بالتجارة، ولكنها أكثر قابلية للتوفيق بينها وبين أوقات مزاولة مهام العضوية.

(ف279) وقد كان الاجتهاد في نطاق تطبيق هذا النص مثار جدل، وكان التطبيق غير مستقر إلى أن صدر الأمر السامي رقم 1/3388 وتاريخ 1420/10/9هـ الذي جاء فيه:

1 ـ «بالنسبة لطلبات الاستعانة بأعضاء مجلس الشورى للاشتراك في عضوية مجالس إدارات بعض الشركات أو رئاسة مجالسها، وكذلك طلبات استصدار تراخيص لمزاولة المهن الحرة فإن الموافقة عليها تستلزم الرفع لنا عن ذلك وفقاً لما قضى به النظام، على أن يكون ذلك بحسب الحاجة، وفي أضيق الحدود باعتبار أنه استثناء، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه.

2 ـ بالنسبة لطلبات الاستعانة بأعضاء مجلس الشورى للعمل مستشارين لدى بعض الجهات الحكومية، أو لعضوية لجان مكوّنة فيها نرى أن المصلحة العامة تقتضي عدم الإذن بذلك.

3 ـ أما بالنسبة لطلبات الاستعانة بأعضاء مجلس الشورى لمزاولة مهنة الطب؛ أو لإلقاء المحاضرات في الجامعات وما في حكمها، فنفوضكم ـ ويقصد رئيس المجلس ـ بالإذن في ذلك، إذا كانت المصلحة تستدعي الاستفادة من خبرات العضو وتخصصه».

ويلاحظ من صيغة هذا الأمر وإن بدا عليه التشديد في المنع، إلا أنه ليس في صورة تعديل للنظام، كما أنه لم يظهر من نصه أنه على سبيل التفسير التشريعي؛ لذا فلم يكن متعيناً صدوره بصيغة الأمر الملكي، واكتفى بإصداره بصيغة الأمر السامي لتنظيم دائرة المتروك بما يحقق المصلحة المُتغيّاة من منع الجمع بين العضوية، وأي عمل آخر قد يؤثر في أداء مهامها. وهذا الأمر أزال الكثير جداً من إشكالات التطبيق، وإن لم يقض عليها تماماً، بحكم اتساع دائرة الاختيار للعضوية، حيث تشمل أفراداً من التجار ورجال الأعمال وأصحاب المهن الحرة؛ ما يصعب معه أن يفرض عليهم التخلي عن أعمالهم لأنهم تم اختيارهم وهم في أعمالهم ومهنهم؛ فالعضوية طارئة عليهم، وليس العكس، كما في حال طلب الإذن بممارسة أي من هذه الأعمال بعد العضوية؛ لذا فإن حالهم قد تحتمي بقاعدة «يغتفر في البقاء ما لا يغتفر في الابتداء».

(ف280) والمنع من الجمع المنصوص عليه نظاماً يجب التقيّد به منذ بدء فترة العضوية إلى انتهائها، فمن كان شاغلاً لوظيفة حكومية عند تعيينه عضواً فإن يجب أن يفرغ تماماً من واجبات وظيفته، وأن ينصرف كلياً إلى واجبات العضوية، ومنعاً من المساس بحقوقه المكتسبة بحكم مركزه الوظيفي، فقد احتفظ له النظام بوظيفة محجوزة له إلى حين انتهاء عضويته ليعود إليها، وذلك ما لم ينه علاقته الوظيفية باختياره عند اختياره عضواً أو أثناء عضويته؛ وما لم تنته علاقته الوظيفية ببلوغه سن التقاعد أو لأي سبب أخر أثناء عضويته؛ ولذلك نصت المادة الثالثة من لائحة حقوق الأعضاء وواجباتهم، على أن «يحتفظ لعضو المجلس المتفرغ الذي كان قبل تعيينه في المجلس يشغل وظيفة عامة في الدولة بالمرتبة التي يشغلها، وتحتسب فترة العضوية في الخدمة لأغراض العلاوة الدورية والترقية والتقاعد، وعلى العضو أن يؤدي خلال فترة العضوية، الحسميات التقاعدية على راتب وظيفته الأصلية، ولا يجوز الجمع بين المكافأة والمزايا المقررة لأعضاء المجلس وبين راتب الوظيفة ومزاياها. وإذا كان مرتب الوظيفة يزيد على المكافأة المقررة للعضوية فيصرف له الفرق من المجلس. وإذا كان للوظيفة التي يشغلها مزايا تزيد على المزايا المقررة للعضوية، فيستمر في الحصول عليها».

(ف281) وصدر الأمر السامي رقم 7/ب/7658 وتاريخ 1414/5/12هـ بالتأكيد على تفرغ العضو الذي يشغل وظيفة حكومية، بيان كيفية معالجة ما يترتب على تفرغه فجاء فيه نصاً:

«أولاً: يتفرغ عضو مجلس الشورى الذي يشغل عند اختياره وظيفة حكومية للعمل في المجلس منذ تاريخ بداية مدة المجلس، ويعامل حسب نظام مجلس الشورى ولوائحه.

ثانياً: على الجهة الحكومية التي يعمل فيها عضو المجلس أن تتخذ الإجراءات اللازمة وفقاً للأنظمة والتعليمات على أساس تفرغه للعمل في مجلس الشورى، وتكليف من يقوم بعمله إذا احتاج الأمر إلى ذلك. وإذا ظهر فيما بعد للجهة الحكومية أن هناك حاجة ماسة إلى تعيين شخص آخر بوظيفته، فعليها الرفع لنا عن ذلك للتوجيه بما يجب».

وجاء النص خلواً من التصريح بالجهة التي يصرف منها الفرق. ومع أن النصوص جاءت بمعالجة شاملة لأوضاع العضو الذي يشغل وظيفة حكومية عند تعيينه عضواً؛ وذلك لإمكانية تنظيم ذلك لائحياً، حيث إن العلاقة الوظيفية علاقة لائحية وتتحكم بها السلطة، إلا أن من يقوم بأعمال الإدارة في أي شركة لم تعالج النصوص وضعه عند اختياره عضواً؛ وذلك لأن الشركة ملك لأصحابها ولا تملك السلطة التدخل وفرض الاحتفاظ له بمركزه طيلة عضويته، كما أنه ليس من المنضبط تحمل الخزينة لفروق مزاياه؛ لأن للقطاع الخاص أحكامه الخاصة به التي تتفاوت كثيراً وتفوق في كثير من الأحوال مزايا الوظيفة الحكومية؛ لذا فليس أمام من يزاول أعمال الإدارة في أي شركة إلا ترك هذا العمل والتفرغ للعضوية نزولاً عند مقتضى نص المادة التاسعة من نظام المجلس المشار إليه.

(ف282) وتأكيداً على ما تقدم ذكره من مقتضيات التفرغ لأداء مهام العضوية، ومنع كل ما يشغل عنها فقد صرّحت المادة السادسة من لائحة حقوق الأعضاء وواجباتهم بوجوب التقيد بالحضور حسبما يقتضيه أداء مهام العضو، وجاء فيها: «يجب على عضو المجلس الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه، وعلى العضو الذي يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو لجانه أن يخطر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة

كتابةً بذلك. ولا يجوز للعضو الانصراف نهائياً من جلسة المجلس أو جلسة اللجان قبل ختامها إلا بإذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة حسب الأحوال».

الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للمجلس

(ف283) المجالس النيابية هي سيدة أنظمتها الداخلية وهي التي تضعها، ومجلس الشورى مع أنه لم يجر على النسق نفسه، إلا أنه ينفرد عن جميع الأجهزة الحكومية بتنظيم سير أعماله بمقتضى لوائح وقواعد صدرت بأمر ملكي بالمستوى نفسه الذي صدر به نظامه، حيث نصت المادة التاسعة والعشرون من نظام المجلس على أن «تنظم اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اختصاصات رئيس مجلس الشورى، ونائبه، والأمين العام للمجلس، وأجهزة المجلس، وكيفية إدارة جلساته، وسير أعماله وأعمال لجانه، وأسلوب التصويت، كما تنظم قواعد المناقشة، وأصول الرد، وغير ذلك من الأمور التي من شأنها توفير الضبط والانضباط داخل المجلس، بحيث يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها، وتصدر هذه اللائحة بأمر ملكي»[([1])].

وقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس بالأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 1414/3/3هـ منظّمة اختصاصات رئيس المجلس ونائبه والأمين العام، وتكوين الهيئة العامة للمجلس واجتماعاتها واختصاصاتها، وأهم إجراءات عقد الجلسات وسير أعمالها، وتكوين لجان المجلس وأسلوب عملها، وإجراءات التصويت وإصدار القرارات، وفي ثنايا هذا الفصل جرى بيان هذه الجوانب سواء في ما مضى منه أم ما سيأتي فيه، ما عدا ما يتعلق بالهيئة العامة للمجلس.

(ف284) وبما أن الهيئة العامة من أهم مظاهر استقلالية المجلس في ما يتعلق بتنظيم سير أعماله بما لها من اختصاصات مهمة سواء إدارية أم مالية أم فنية، فقد نصّت المادة الحادية والعشرون من النظام على أن

[1] عدلت هذه المادة بإضافة مساعد للرئيس، وذلك بموجب الأمر الملكي رقم أ/181 وتاريخ 1428/12/14هـ.

«يكون لمجلس الشورى هيئة عامة تكوَّن من رئيس المجلس، ونائبه، ورؤساء لجان المجلس المتخصصة»، وضم إليهم مساعد الرئيس بعد تعديل هذه المادة بإضافته.

وهذا ما كررته نصاً المادة الثامنة من اللائحة الداخلية للمجلس.

(ف285) وتتمثل أهم الاختصاصات الإدارية للهيئة العامة في وضع قواعد لمعاملة من يستعان بهم من غير أعضاء المجلس من موظفي الدولة وغيرهم، على ما ستأتي الإشارة إليه في الفرع الثالث التالي. وأما اختصاصاتها المالية فتتمثل في أقصى صورها بإيكال مهمة الرقابة اللاحقة للصرف إليها، على ما ستأتي الإشارة إليه في الفرع الرابع التالي.

أما الاختصاصات الفنية فتتمثل في ما تنص عليه المادة الحادية عشرة من اللائحة الداخلية للمجلس، من اختصاصات واسعة للهيئة في ما يتعلق بسير أعمال المجلس على الوجه المبيّن فيها، ونصّها: «تختص الهيئة العامة بما يلي:

أ ـ وضع الخطة العامة للمجلس ولجانه بما يُمكّنه من إنجاز أعماله وتحقيق أهدافه.

ب ـ وضع جدول أعمال جلسات المجلس.

جـ الفصل في ما يُحيله إليها رئيس المجلس أو المجلس من اعتراضات على مضمون محاضر الجلسات، أو على نتائج الاقتراع وفرز الأصوات، أو غير ذلك من الاعتراضات التي قد تثار في أثناء جلسات المجلس. ويكون قرارها في ذلك نهائياً.

د ـ إصدار القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس وأعمال لجانه، وذلك بما لا يتعارض مع نظام المجلس ولوائحه».

وهذه الاختصاصات تمنح المجلس حيّزاً واسعاً من الاستقلال في تنظيم سير أدائه لأعماله، وإدارة جلساته ومناقشاته، وإصدار قراراته، وحسم كل ما يعترض ذلك من عقبات بما يمكّنه من إنجاز مهامه وتحقيق أهدافه، وتفصيل القول في هذه الاختصاصات على الوجه التالي:

(ف286) أولاً: وضع الخطة العامة:

وضع الخطة العامة للمجلس ولجانه يمثل وسيلة مهمة جداً من وسائل تمكين المجلس من إنجاز أعماله وتحقيق أهدافه، فبه تستطيع الهيئة العامة رسم الطريق المناسبة لدراسة الموضوعات المحالة بحسب الظروف والدواعي التي تقتضيها هذه الدراسة، ومع أن الهيئة العامة لم تضع خطة عامة مستقلة ودائمة إلا أنها مارست هذا الاختصاص في حالات محددة، حسبما تستدعيه متطلبات دراسة كل حالة بحسبها.

كما وضعت الهيئة العامة خطة لتقسيم الجلسات في ما بين التقارير السنوية والموضوعات الأخرى الداخلة في اختصاص المجلس.

(ف287) ثانياً: وضع جدول الأعمال:

أوكلت اللائحة الداخلية إلى الهيئة العامة مهمة وضع جدول أعمال جلسات المجلس، وهي مهمة تهدف إلى ترتيب عرض الموضوعات على المجلس بعد التحقق من استيفاء المعاملة لمقومات العرض على المجلس، واكتمال دراستها وفق قرار الإحالة، وبما يتفق مع نظام المجلس ولوائحه. وذلك من غير أن تتعرض الهيئة لدراسة الموضوع والتوصيات بشأنه.

(ف288) ثالثاً: الفصل في الاعتراضات:

كثيراً ما يعترض سير مناقشات المجلس اعتراضات سواء على مضمون محاضر الجلسات كأن يعترض أحد الأعضاء على إظهار أمر في المحضر على غير حقيقته، أم تعديل أم تغيير في الآراء والمناقشات بما يغيّر معناها، أم على ما تضمنه من رصد الحضور والغياب، أو الإفصاح عن أسباب الغياب، أم على حصر عدد أصوات الموافقين وغير الموافقين، أم اعتراضات على ما تضمنه محضر الجلسة من نتائج التصويت كأن تثبت نتيجة التصويت على غير الصورة التي طرح بها المقترح، أم اعتراضات على نصوص القراءات التي انتهى إليها المجلس، كأن يراها المعترض قد أوردت على غير الصيغة التي وافق عليها المجلس.

كما قد يتقدم أحد الأعضاء بعد انتهاء الجلسة باعتراض على ما جرى في الجلسة من إعلان عن نتائج الاقتراح (التصويت)، كأن يعترض على أن

نتيجة التصويت لا تتوافق مع الموضوع بالصورة التي نوقش بها، أو لم تكن شاملة للموضوع محل الدراسة، أو لم تكن الأغلبية كافية لتحقيق النتيجة.

كما يتقدم أحد الأعضاء بعد انتهاء الجلسة باعتراض على فرز الأصوات، كأن يرى أن أسلوب حصر الأصوات لم يتم بصورة دقيقة، أو يثير شكوكاً في دقة حصر الأصوات. وغير ذلك من اعتراضات تبدو لأي من الأعضاء ويثيرها في أثناء الجلسة أو بعدها، مثل اعتراضه على طريقة ترتيب أولويات طرح المقترحات أو إثارته نقاط نظام مثل مخالفة حكم إجرائي مقرر.

فمثل هذه الاعتراضات يتم عرضها على الهيئة العامة وتبت فيها بقرار نهائي يحسم الاعتراض وينهي أثره، سواء بتأييده، أم رفضه، أم إيجاد حل لموضوع الاعتراض على الوجه الذي تراه الهيئة العامة.

والحكمة من إيكال حسم الاعتراضات إلى الهيئة العامة هي عدم إشغال المجلس بمناقشة تلك الاعتراضات بما يصرف المجلس عن الموضوعات محل الدراسة.

(ف289) رابعاً: تنظيم أعمال المجلس ولجانه:

هذا الاختصاص من أبرز وأهم الاختصاصات التي مارستها الهيئة العامة، فمع بداية تكوين أول مجلس للشورى وفقاً لنظامه الجديد وعند مباشرته مهامه باشرت الهيئة العامة وضع قواعد لعمل المجلس ولجانه، واستمرت تتعهد هذه القواعد بالمراجعة والتطوير والتعديل، وتجرى استفتاءات على الأعضاء بصفة دورية لمعرفة آرائهم بشأن تطبيق هذه القواعد، وإبداء مقترحاتهم لتطويرها، ومن هنا كانت هذه القواعد نتاج ممارسة عملية؛ ما أكسبها المقدرة والمرونة في مواجهة متطلّبات حسن سير أعمال المجلس واللجان.

(ف290) هذا في ما يتعلق باختصاصات الهيئة العامة، أما أسلوب عملها فقد حددت اللائحة الداخلية قواعد عقد اجتماعاتها وإجراءات عملها؛ فاشترطت المادة التاسعة منها لصحة اجتماع الهيئة العامة أن يحضره ثلثا أعضائها على الأقل، كما اشترطت لصحة قراراتها موافقة

أغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع.

وبالنسبة إلى نصاب الاجتماع فإن النصاب جاء بعبارة «لا يكون اجتماع الهيئة العامة نظامياً إلا إذا حضره ثلثا أعضائها على الأقل»، وهذا النص ينبئ عن أن شرط حضور الثلثين يجب أن يكون مستصحباً إلى نهاية الاجتماع، ولا يكتفي بتوافره عند ابتداء الجلسة فقط، وسيأتي لذلك مزيد تفصيل عند الحديث عن جلسات المجلس[([1])].

(ف291) كما يلحظ من النص أنه اشترط حضور ثلثي الأعضاء، وإذا استحضرنا نص المادة الثامنة من اللائحة، فإنها تنص على أن «تتكون الهيئة العامة للمجلس من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء لجان المجلس المتخصصة»[([2])]. وهو نص مكرر لنص المادة الحادية والعشرين من نظام المجلس ذاته، وهذا يعني أنه لا يعتد إلا بحضور رؤساء اللجان المتخصصة؛ لأنهم هم من تتكون منهم الهيئة العامة بحسب نص المادتين المذكورتين، وعلى هذا الظاهر من النص فلا ينوب عن رئيس اللجنة المتخصصة نائبه ولا أي من أعضائها بحضور اجتماعات الهيئة، يشفع لهذا الظاهر أنه اكتفى بحضور الثلثين؛ ما ينبئ بإمكانية غياب أي من أعضاء الهيئة من غير منحه فرصة الإنابة عنه.

ولكن إذا استحضرنا نص المادة الرابعة والعشرين من اللائحة، فإنها تنص على أن رئيس اللجنة يقوم بإدارة أعمالها ويتحدث باسمها أمام المجلس، ويحل نائب الرئيس محله عند غيابه، وعند غياب الرئيس ونائبه يرأس اللجنة أكبر أعضائها سناً.

فهل تمتد هذه النيابة لتشمل النيابة عنه في حضور اجتماعات الهيئة العامة، قد يفهم من مقتضى إطلاق النص ذلك، وعلى هذا الفهم المحتمل فإنه في حالة غياب أي من رؤساء اللجان عن اجتماعات الهيئة العامة ينوب عنه نائبه في ذلك، وفي حالة غيابهما أكبر الأعضاء سناً.

[1] في المطلب الرابع من المبحث الثالث.

[2] أضيف إليها مساعد الرئيس على ما سبقت الإشارة إليه.

وهذا مفهوم يحتمله النص ويستجيب بمرونة كبيرة للحاجة الفعلية، لكن يعارضه المفهوم السابق الذي يمنع الإنابة، فأيّهما أولَى بالاعتبار؟ هذه مسألة قابلة للاجتهاد والنظر.

الفرع الثالث: التنظيم الهيكلي للمجلس

(ف292) إضافة إلى الطريقة المنفردة لاختيار أعضاء المجلس الذي يتم مباشرة من قبل الملك، بحيث لا يكون هناك أي ارتباط لأعضائه بمن عدا الملك، وما يعنيه ذلك من استقلالية عن السلطة التنفيذية وأعضائه، فقد كفل النظام للمجلس حقه في تكوين كوادره وهياكله الإدارية حسبما تقتضيه طبيعة عمل المجلس وأدائه مهامه من غير خروج على الأصول العامة في التوظيف؛ فنصت المادة السادسة والعشرون من نظام المجلس على أن «تسري أنظمة الخدمة المدنية على موظفي أجهزة المجلس ما لم تقض اللائحة الداخلية بغير ذلك».

وقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس بالأمر الملكي رقم /15، وتاريخ 1414/3/3هـ متضمنة النص في المادة الرابعة والثلاثين على أن «يتم تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس وفقاً للائحة تنظيم الشؤون المالية والوظيفية. ويصدر رئيس مجلس الشورى القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس الإدارية والمالية بما في ذلك الهيكل التنظيمي، ومهام إدارات المجلس المختلفة، وذلك بما لا يتعارض مع نظام مجلس الشورى ولوائحه».

(ف293) فاللائحة الداخلية قد أحالت تنظيم الشؤون الوظيفية إلى لائحة تنظيم الشؤون المالية والوظيفية التي صدرت معها بالأمر الملكي نفسه المشار إليه باسم «قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية لمجلس الشورى»، وقد نصت هذه الأخيرة في المادة الخامسة منها على أن «تحدد مسميات ومراتب وظائف المجلس في ميزانيته، ويتم تحوير مسميات الوظائف وتخفيض مراتبها خلال السنة المالية بقرار من رئيس المجلس»، فمسميات الوظائف تحدد حسبما تقتضيه طبيعة أعماله، وهذا يعني أنه بإمكانه ابتكار مسميات ليست معهودة في التصانيف الوظيفية العامة، كما أن التحوير والتخفيض جعلا إلى رئيس المجلس ليتصرف ـ باستقلال ـ في وظائف المجلس بحسب مقتضيات الحاجة ومصلحة العمل.

(ف294) كما نصت المادة السادسة من القواعد المشار إليها على أن «يتم شغل وظائف المرتبتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة بموافقة الملك. ويتم شغل وظائف المجلس الأخرى وفقاً لنظام الخدمة المدنية ولوائحه، مع الاستثناء من أحكام المسابقة»، وحيث إن مجلس الشورى لا يرتبط بأي جهة عدا الملك باعتباره الرئيس الأعلى للدولة، فإن شغل وظائفه العليا يتم بموافقة الملك، وليس أي جهة أخرى مثل مجلس الوزراء على ما هو معمول به في شغل هذه الوظائف العليا في أجهزة الدولة التنفيذية. وما عدا الوظائف العليا يتم شغلها وفقاً للقواعد العامة التي جاءت في نظام الخدمة المدنية ولوائحه، لكن مع الاستثناء من أحكام المسابقة، بحيث يتم شغل هذه الوظائف مباشرة من قبل رئيس المجلس ليكفل له اختيار العناصر التي يُقدّر مستوى تأهيلها وحاجة أعمال المجلس إليها.

(ف295) وخارج إطار التوظيف، كفلت تلك القواعد للمجلس حق الاستعانة بمن يرى الحاجة إلى خدماته لمواجهة متطلبات أدائه لعمله سواء بصفة موقتة أم دائمة، فنصت المادة السابعة من القواعد المشار إليها على أن «تضع الهيئة العامة للمجلس قواعد معاملة من يستعان بهم من غير أعضاء المجلس من موظفي الدولة وغيرهم، وما يصرف لهم من مكافآت. وتصدر هذه القواعد بقرار من رئيس المجلس».

وقد وضعت الهيئة فعلاً تلك القواعد المنظمة للاستعانة، وصدرت بقرار رئيس المجلس رئيس الهيئة العامة رقم 8 وتاريخ 1414/8/14هـ وتضمنت تحديد الفئات التي يستعان بها، ووجوه الاستعانة وطرقها، ومكافآتها، وسائر أحكامها.

الفرع الرابع: الاستقلال المالي

(ف296) يستقل مجلس الشورى بميزانية خاصة به، تصدر بطريق خاص بها غير الطريق المقررة لسائر الأجهزة الحكومية، حيث إنها تعتمد من الملك، ومن ثم تدرج رقماً في الميزانية العامة للدولة، فتنص المادة السابعة والعشرون من نظام المجلس: «يكون لمجلس الشورى ميزانية خاصة تعتمد من الملك، ويتم الصرف منها وفق قواعد تصدر بأمر ملكي».

وكذا للمجلس استقلالية في ما يتعلق بالشؤون المالية والرقابة المالية

والحساب الختامي، حيث قررت المادة الثامنة والعشرون أن تنظم هذه الأمور وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكي، ونصها: «يتم تنظيم الشؤون المالية بمجلس الشورى، والرقابة المالية، والحساب الختامي وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكي».

وقد صدرت قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية لمجلس الشورى بالأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 1414/3/3هـ واستهلت بالمادة الأولى التي تجعل بداية السنة المالية للمجلس وانتهاءها وفقاً للسنة المالية للدولة؛ فنصت على أن «تكون السنة المالية لمجلس الشورى هي السنة المالية للدولة».

أفردت المادة الثانية مجلس الشورى بإجراء يختص به وحده، ولا يشاركه فيه أي جهاز آخر، بحيث يعد المجلس مشروع ميزانيته بنفسه، ويرفعها إلى الملك مباشرة للنظر في اعتماده، فنصّت على أن «يعد رئيس مجلس الشورى مشروع ميزانية المجلس السنوية، ويرفعه للملك للنظر في اعتماده».

فلا يناقش مشروع ميزانية المجلس كما تناقش مشروعات ميزانيات الأجهزة الأخرى، ولا يمر بالإجراءات التي تمر بها تلك الميزانيات.

وبعد اعتماد الميزانية تُودَع مبالغُها لدى مؤسسة النقد العربي السعودي، وتكون محجوزة له للصرف منها بتوقيع رئيس المجلس أو نائبه، وفقاً للمادة الثالثة ونصها: «يودع مبلغ الميزانية بعد اعتمادها في مؤسسة النقد العربي السعودي، ويتم الصرف منه بتوقيع رئيس المجلس أو نائبه».

ولمواجهة أي نقص في ميزانية المجلس أو مقابلة أي مصروفات طارئة، نصت المادة الرابعة على أنه: «إذا لم تفِ المبالغ المدرجة في الميزانية لمقابلة مصروفات المجلس، أو إذا طرأ مصروف لم يكن منظوراً عند وضعها، يعد رئيس المجلس بياناً بالمبلغ الإضافي المطلوب، ويرفعه إلى الملك للنظر في اعتماده».

(ف297) وكما أن للمجلس استقلاليته في اعتماد ميزانيته والصرف منها، فله استقلاليته أيضاً من حيث عدم خضوعه لرقابة أي جهة أخرى

مهما كان نوع الرقابة بما فيها الرقابة المالية، وذلك ضماناً لحياديته واستقلاليته باعتباره سلطة مستقلة؛ فنصت المادة الثامنة على أن «مجلس الشورى غير خاضع لرقابة أي جهة أخرى، يكون ضمن تشكيلات المجلس الإدارية إدارة للرقابة المالية السابقة للصرف، وتتولى الهيئة العامة للمجلس الرقابة اللاحقة للصرف، ولرئيس مجلس الشورى أن يطلب من أحد الخبراء الماليين أو الإداريين وضع تقرير عن أي شأن من الشؤون المالية أو الإدارية للمجلس».

وضماناً لاستمرار الاستقلالية، فإن النظر في الحساب الختامي للمجلس للملك وحده، فنصت المادة التاسعة على أنه: «عند نهاية السنة المالية تعدُ الأمانة العامة للمجلس الحساب الختامي، ويرفعه رئيس المجلس إلى الملك للنظر في اعتماده».

(ف298) ومع أن المادة الرابعة والثلاثين من اللائحة الداخلية للمجلس نصت على أن «يتم تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس وفقاً للائحة تنظيم الشؤون المالية والوظيفية، ويصدر رئيس مجلس الشورى القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس الإدارية والمالية ...»؛ فإن قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس قد جاءت بتقرير أهم القواعد والأحكام المالية المنظمة لشؤون المجلس المالية حسبما سبق عرضه، وأما بقية الأحكام التفصيلية غير المؤثرة في الاستقلالية؛ فأحالت القواعد بشأنها إلى القواعد المُتّبعة في تنظيم حسابات الوزارات والمصالح الحكومية؛ فنصت المادة العاشرة على أنه: «دون إخلال بأحكام هذه اللائحة، يتبع في تنظيم الشؤون المالية للمجلس وحساباته القواعد المتبعة في تنظيم حسابات الوزارات والمصالح الحكومية».

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس

(ف299) المادة الخامسة عشرة تمثل منتصف نظام المجلس البالغ عدد مواده ثلاثين مادة، وتمثل العمود الفقري للنظام عملاً وتطبيقاً، حيث إنها تحدد اختصاصات المجلس ونصها: «يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تُحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي:

أ ـ مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها.

ب ـ دراسة الأنظمة واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها.

جـ تفسير الأنظمة.

د ـ مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها».

أكدَتْ كثيراً من هذه الاختصاصات المادةُ الثامنةُ عشرة ونصها: «تصدر الأنظمة، والمعاهـدات، والاتفاقيـات الدولية، والامتيازات، وتُعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى».

ولتفصيل القول في الاختصاصات نتناول ما نصت عليه هذه المادة تفصـيلاً، إضـافة إلى مـا في مـواد النظـام الأخرى من صلاحيات، وذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: السياسة العامة.

المطلب الثاني: الأنظمة.

المطلب الثالث: اللوائح.

المطلب الرابع: المعاهدات والاتفاقيات.

المطلب الخامس: الامتيازات.

المطلب السادس: تفسير الأنظمة.

المطلب السابع: خطط التنمية.

المطلب الثامن: التقارير السنوية.

المطلب التاسع: مناقشة المسؤولين الحكوميين.

المطلب العاشر: اقتراح الأنظمة وتعديلها.

المطلب الحادي عشر: طلب الوثائق والبيانات.

المطلب الثاني عشر: الخطاب الملكي.

المطلب الأول: السياسة العامة

استهلت المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى بأن: «يُبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تُحال إليه من رئيس مجلس الوزراء».

(ف300) ولا يوجد تحديد للسياسات العامة للدولة، وإنما هي كما وصفها النظام عامة غير محددة لتشمل أي توجّهات للدولة في سبيل رعاية مصالح الوطن والمواطنين، وبما أنها غير محددة في مجال معيّن أو بدرجة معينة، فإن المتبادر إلى الفهم والظاهر من مدلول الوصف اللاحق لتلك السياسات المكون من اسم الموصول وصلته «التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء»؛ أنه قيد على الإحالة، بحيث يحال من السياسات العامة تلك التي يرى رئيس مجلس الوزراء إحالتها إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيها، أي إنها سلطة تقديرية لرئيس مجلس الوزراء حسبما يقدّر أهمية مشاركة مجلس الشورى فيه؛ لأن هذه السياسات تتفاوت تفاوتاً بيّناً من حيث تنوّعها ودرجة أهميتها ونتائجها. كما أن النص جعل الإحالة لرئيس مجلس الوزراء وليس للملك، ومع أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء، إلا أن ذكر هذا الوصف مشعر بالمركز الذي تتم منه الإحالة، وهو كونه رئيس مجلس الوزراء، وهذا يوحي بأن رئيس مجلس الوزراء له الحق في إشراك مجلس الشورى مع مجلس الوزراء في أي مسائل تدخل في اختصاص هذا الأخير من أمور السياسة الداخلية أو الخارجية، على نحو ما أشارت إليه المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء، ولو لم تكن ضمن الاختصاصات المذكورة تحديداً بالنص عليها في المادة الخامسة عشرة، المشار إليها من نظام مجلس الشورى.

وقد يفهم من وصف «التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء»، أنه قيد على كيفية الإحالة، وليس قيداً على موضوعات الإحالة، أي إنه قيد في كيف يحال وليس قيداً على ما يحال. وعلى هذا الفهم فإن الإحالة ليست سلطة تقديرية، وإنما من اختصاص المجلس النظر في جميع السياسات العامة للدولة وإبداء الرأي فيها، وما ورد سرداً في الفقرات الأربع من هذه المادة، لا يعني حصراً موضوعات الاختصاص، وإنما هي

على سبيل التمثيل بالأهم. ويؤيده التقديم لتلك الفقرات بعبارة «وله على وجه الخصوص»؛ ما يعني أنها مخصصة بالذكر للأهمية وليس للحصر.

المطلب الثاني: الأنظمة

(ف301) لقد سبق بيان مدلول كلمة «الأنظمة»، ودرجات الأنظمة ومراتبها[([1])]، ويراد بالأنظمة الداخلة في اختصاص مجلس الشورى الأنظمة العادية، وهي تلك التي تصدر بمراسيم ملكية بعد دراستها من مجلسي الشورى والوزراء، وفقاً لما فرضته المادة الثامنة عشرة من نظام المجلس.

وهذا النوع من الأنظمة هو المستغرق لجميع الأنظمة ولا يخرج عنه إلا الأنظمة الأساسية التي استثنيت بالمرسوم الملكي رقم م/23، وتاريخ 1412/8/26هـ (وهي: النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المقاطعات)، حيث صدرت بأمر ملكي. وعليه فإن اختصاص مجلس الشورى يكون شاملاً لما عداها من أنظمة؛ ما يسمح بالقول إن الاختصاص التنظيمي لمجلس الشورى اختصاص مطلق، نظراً إلى أن الأنظمة المذكورة لا تدخل أساساً في اختصاص السلطة التنظيمية، باعتبارها وثائق دُستورية يتم إعدادها وإصدارها بطريق خاصة.

ومع أن الفقرة (ب) من المادة الخامسة عشرة الواردة ببيان اختصاصات المجلس، جاءت بنص «دراسة الأنظمة»، إلا أنه من الجلي أن المُراد مشروعات الأنظمة، أما الأنظمة السارية فلا يتصور دراستها إلا إذا كانت الدراسة جارية بتعديل شيء من أحكامها، فهذا للمجلس أيضاً بصراحة نص المادة الثامنة عشرة. وأما المبادرة بدراسة نظام نافذ فسيأتي بيانه[([2])].

المطلب الثالث: اللوائح

(ف302) سبق أيضاً بيان مدلول اللوائح وأنواعها، والمراد باللوائح الواردة ضمن اختصاصات المجلس وفقاً للمادة الخامسة عشرة من نظامه هي اللوائح التنظيمية التي تصدر غالباً مستقلة وتنظم الموضوع ابتداءً، أي

[1] انظر ما تقدم في الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول (الفقرة 57 وما بعدها).

[2] في المطلب العاشر من هذا البحث.

التي لا تكون بناءً على نظام بعينه ينظّم موضوعها، وفي حالات قليلة جداً قد تكون اللائحة التنظيمية مبنيّة على نظام بعينه ينظّم موضوعها، لكنه ينص على ترك جانب من الموضوع الذي ينظمه للائحة تنظيمية تصدر من السلطة التنظيمية، وذلك إذا قام ما يسوغ ذلك حسبما يُقدّره واضع النظام مثل أهمية الموضوع مع الحاجة إلى تمتّعه بقدر من المرونة في التقرير والتعديل والبيان، لكنه لا يسوغ تركه للسلطة التنفيذية لئلا تخرج به عن مقاصد النظام أو تقصر دونها.

(ف303) واختصاص مجلس الشورى بدراسة هذه اللوائح اختصاص صريح في جميع اللوائح التي تصدر بعد نفاذ نظامه، لكن يثور التساؤل عما لو كان منصوصاً في النظام على إصدارها من مجلس الوزراء، فإن كان النظام صادراً قبل نفاذ نظام المجلس، فالذي أراه أنه يجب أن يشترك مجلس الشورى في دراسة اللائحة التنظيمية التي نص عليها النظام؛ لأن الاقتصار على مجلس الوزراء حينما كان يتفرد بهذه السلطة؛ فتخصيصه بالذكر إنما هو بقصد تحديد جهة اعتماده بأن يتم من قبل السلطة التنظيمية التي كان يستقل بها مجلس الوزراء، أما عندما أصبح يشاركه فيها غيره، فيتعيّن اعتماد اللائحة من السلطة التنظيمية بكاملها، ومثال ذلك ما ورد في نظام هيئة التحقيق والادعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/56 وتاريخ 1409/10/24هـ حيث نص في مادته الثامنة والعشرين على أن تصدر له لائحة تنظيمية. ومع أن النص اقتصر على مجلس الوزراء، حيث لم يكن حينها قد صدر نظام مجلس الشورى، إلا أنه حيث لم تتم إجراءات اعتماد اللائحة قبل نفاذ نظام مجلس الشورى فيجب إشراكه في دراستها بعد نفاذ نظامه.

ولا يعترض على ذلك بأن الأمر الملكي الصادر بنظام مجلس الشورى قد نص على أن يستمر العمل بكل الأنظمة والأوامر والقرارات المعمول بها عند نفاذ هذا النظام حتى تعدّل بما يتفق معه؛ لأن النص الذي يرد في نظام ما على إصدار اللائحة من مجلس الوزراء ليس من قبيل الأحكام الموضوعية التي تُطبّق على الوقائع والتصرفات التي يجب ألا تُعرّى من حكم يُطبّق عليها، بحيث لا يمكن أن يوقف تنفيذ حكم إلى حين انتظار البديل، أما إصدار اللائحة فهو إجراء يجب اتخاذه في ظل الأحكام السارية وقت إجرائه، كما أن المراد ليس المجلس بذاته، وإنما المراد السلطة التنظيمية على أي وجه تشكل.

(ف304) أما لو كان النظام صادراً بعد نفاذ نظام مجلس الشورى ونص على إصدار اللائحة من قبل مجلس الوزراء، فقد يثور الاختلاف بشأن إصدارها بقرار منه وحده أو بقرار من المجلسين معاً؛ فالقول إن إصدار هذه اللائحة يقتصر على مجلس الوزراء يستند إلى أن النظام الصادر بعد نفاذ نظام مجلس الشورى يكون صادراً بعد دراسته من المجلس نفسه، فإذا تضمن نصاً يخوّل مجلس الوزراء إصدار لائحته التنظيمية، كان ذلك تفويضاً من المجلس لمجلس الوزراء في إصدار اللائحة بقرار منه وحده.

و أما القول إن إصدار هذه اللائحة يجب أن يتم بعد دراستها من المجلسين معاً (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، فإنه يستند إلى أن النص في النظام على إصدار لائحته التنظيمية بقرار من مجلس الوزراء لا يعني تفويضاً لهذا الأخير بالاستقلال بإصدارها، وإنما المقصود بيان الأداة التي تصدر بها اللائحة من غير أن ينال ذلك من وجوب استكمال إجراءات دراستها التي يأتي في قمتها مشاركة مجلس الشورى في هذه الدراسة حسبما تقضي به المادة السابعة والستون من النظام الأساسي للحكم، التي تنص على أن تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، وهو ما أكدته المادة الخامسة عشرة المشار إليها، وتخصيص مجلس الوزراء وحده بالذكر، إنما هو باعتباره المرحلة الأخيرة ويأتي بعد مجلس الشورى، وتجنباً لتكرار ذكر المجلسين معاً في النص.

المطلب الرابع: الاتفاقيات والمعاهدات

ورد النص في نظام مجلس الشورى في مادته الخامسة عشرة على اختصاصات بدراسة «المعاهدات والاتفاقيات الدولية»، مفصولاً بين المعاهدات والاتفاقيات بفاصلة، وكذا ورد النص أيضاً في المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، وفي المادة العشرين من نظام مجلس الوزراء، وفي المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم.

(ف305) وهذا يثير التساؤل عن الفرق بين المعاهدات والاتفاقيات، وهل الوصف بكلمة الدولية يقتصر على الاتفاقيات دون المعاهدات؟

بالرجوع إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969م، الموافق

عليها بالمرسوم الملكي رقم م/25 وتاريخ 1423/6/25هـ نجد أنها عرفت المعاهدات في الفقرة (أ) من البند (1) من المادة الثانية منها، بأن «المعاهدة تعني الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر، ومهما كانت تسميته الخاصة».

ومن هذا التعريف يلحظ أن المعاهدات ليست بحاجة إلى وصفها بالدولية، لأن هذا التعريف أصبح معتمداً في التنظيم السعودي بالموافقة عليه.

أما الاتفاقيات فلم أطّلع على تعريف محدد لها معتمداً نظاماً، لكن هذه الكلمة في الاستعمال لم تتمخض للاتفاقيات الموقعة بين الدول، وما في حكمها من أشخاص القانون الدولي، وإنما تستعمل أحياناً في العقود التي تبرم بين شركات أو أفراد ومن في حكمهم من أشخاص القانون الخاص، أو بين أي منهم، وأحد أشخاص القانون العام، أو بين أي ممن ذكر وأشخاص القانون الدولي، أو في ما بين هذه الأشخاص بعضها مع بعض، ومن هنا جاءت هذه الكلمة مقترنة في التنظيم السعودي بكلمة «دولية»، كما مر ذكره في النصوص المشار إليها آنفاً في الأنظمة الثلاثة، وفي المادة الثانية والأربعين من النظام الأساسي للحكم، وفي قرار مجلس الوزراء رقم 1214 وتاريخ 1397/9/23هـ الصادر بالموافقة على إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية، وقد ترد أحياناً كلمة «اتفاقيات» مجرّدة من وصف الدولية إذا كان السياق يدل على هذا المراد، كما في المادة الحادية والثمانين من النظام الأساسي للحكم ونصها: «لا يخل تطبيق هذا النظام بما ارتبطت به المملكة العربية السعودية مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات».

وفي هذا ما يوحي بأن وصف «الدولية» منعوتة به الاتفاقيات في النصوص المشار إليها، وذلك تمييزاً لها عن الاتفاقيات التي تكون بين أفراد القانون الخاص أو بين أحد أفراد القانون الخاص وأحد أفراد القانون العام.

(ف306) وإذا أخذت الاتفاقيات بهذا الوصف فهي تلتقي مع المعاهدات في أن جميع أطرافها دول، لكن يمكن تلمّس الفوارق بين المعاهدات والاتفاقيات من الوجوه التالية:

1 ـ أن المعاهدة وفقاً للتعريف السابق ذكره لا تكون إلا بين دول عدة، أما الاتفاقية فيمكن أن تكون بين دولتين فقط، وهي ما يسمى بالاتفاقيات الثنائية، وهذا ما يستشف من تعريف المعاهدة المذكورة آنفاً الوارد في اتفاقية فيينا، حيث حصر المعاهدة بأنها اتفاق بين دول، كما يمكن الاستشهاد له بما ورد في قرار مجلس الوزراء رقم 1214 لعام 1397هـ المشار إليه الصادر بإجراءات عقد الاتفاقيات الدولية، حيث يلحظ من نصوصه أنه في الاتفاقيات التي تكون بين طرفين.

2 ـ أن المعاهدة تكون بين دول فقط، أما الاتفاقية فيمكن أن تكون بين دول أو غير دول من أشخاص القانون الدولي، وهو ما يفهم من المادة الثالثة الخاصة بالاتفاقيات الدولية غير الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية، وهي الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين الدول والأشخاص الأخرى للقانون الدولي أو بين هذه الأشخاص الأخرى مع بعضها بعضاً، أو الاتفاقيات الدولية التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً.

(ف307) وهذه الفوارق ليست حاسمة ولا تصمد دائماً أمام الاستعمال، حيث تستعمل كل منها محل الأخرى، وحتى في المصادر التي تستشف منها هذه الفوارق لا تتأكد صراحة هذه الفوارق، فمثلاً اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات نفسها سُمّيت اتفاقية على الرغم من أنها بين دول عديدة، فإنها سمّت نفسها بالاتفاقية وليس المعاهدة. كما أن الأمر السامي رقم 25951 وتاريخ 1400/11/6هـ الصادر بإجراءات عقد الاتفاقيات الدولية قد تضمن إجراءات تخص المعاهدات أيضاً.

إلا أن الملاحظ أن استخدام كلمة الاتفاقيات أعم؛ فكثيراً ما تطلق ويراد بها المعاهدات، أما المعاهدات فنادراً ما تستعمل ويراد بها غير الاتفاقيات متعددة الأطراف، مثل الاتفاقيات الثنائية، أو بين دولة وبعض أفراد القانون الدولي.

(ف308) وأما هذا الاختلاف في التسميات ومدلولاتها؛ فلا بد من اعتماد تفريق بينها لأغراض هذه الدراسة يقوم على المنهج اللازم لإقرار كل منها، وهذا التفريق يكون إلى نوعين:

النوع الأول : المعاهدات وما في حكمها مما يكون متعدد الأطراف.

النوع الثاني : الاتفاقيات الدولية الثنائية وما في حكمها مما يكون بين المملكة وطرف آخر.

(ف309) النوع الأول: المعاهدات:

هذا النوع من المعاهدات التي تكون متعددة الأطراف لا يتاح للدولة الراغبة في الموافقة عليها التدخّل في نصوصها وأحكامها؛ لأن المعاهدة إن لم تكن دخلت حيّز التنفيذ بعد بموافقة العدد اللازم لنفاذها بحسب نصوصها، فإنها في هذه الحالة تظل مفتوحة للتوقيع عليها بنصوصها المعروضة، ولا يفتح المجال للتعديل فيها، وإنما يتاح التوقيع عليها مع إبداء التحفظات بالقدر الذي تجيزه نصوصها؛ لأن مرحلة إقرار نصوصها وأحكامها بعد فتحها للتوقيع تكون قد تمت، وما لم تكن الدولة قد ساهمت في بدايتها وصياغتها قبل إقرارها، فليس من الممكن فتحها للتعديل إلى ما لا نهاية؛ لأنه يتعذّر في هذه الحالة إخراجها.

أما إن كانت المعاهدة قد دخلت حيّز التنفيذ باكتمال العدد اللازم لنفاذها، فإن المجال يبقى مفتوحاً للانضمام إليها من غير إجراء أي تعديل، وإنما يسمح فقط بالتحفظ عليها عند الانضمام بالقدر الذي تسمح به نصوصها.

ومن هنا يتبيّن أن المعاهدة ليست لها إلا مرحلة واحدة في النظر، وهي النظر في الموافقة عليها إذا كانت مفتوحة للتوقيع، أي قبل دخولها حيّز التنفيذ، أو الموافقة على الانضمام إليها إذا كانت قد دخلت حيز التنفيذ وسارية المفعول.

لذا فإن مجلس الشورى في كلتا الحالتين يكون أمامه بعد دراستها والنظر فيها إما الموافقة عليها، أو الموافقة عليها مع التحفظ على بعض أحكامها بالقدر الذي تسمح به نصوصها، أو رفضها.

(ف310) النوع الثاني: الاتفاقيات الثنائية:

نظراً إلى أن الاتفاقية الثنائية وما في حكمها من الالتزامات التي تكون الدولة طرفاً فيها، إنما تخضع لإرادة متبادلة بين طرفيها، بعد التفاوض وتبادل وجهات النظر بينها، فإنها تأخذ مراحل عدة في دراستها، يمكن إجمالها في ضوء الأحكام المنظمة لعقد الاتفاقيات الدولية، وبخاصة ما

ورد في إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية الصادرة بقرار مجلس الوزراء، رقم 1214 وتاريخ 1397/9/23هـ المعدل بقرار مجلس الوزراء رقم 41 وتاريخ 1412/5/12هـ وما ورد في الأمر السامي رقم 25951 وتاريخ 1412/5/12هـ وذلك في أربع مراحل:

المرحلة الأولى : مرحلة التوقيع بالأحرف الأولى، وهو التوقيع الذي يقوم به الوزير المعني أو المسؤول الممثل للدولة على الاتفاقية بصفة مبدئية، بعد رجوعه إلى مجلس الوزراء، وهو توقيع لا يولد أي التزام، وإنما غرضه هو الكشف عن التوصل مع الطرف الآخر إلى صيغة مقبولة في الجملة، وصالحة لأن يرفعها كل طرف إلى حكومته للنظر فيها.

المرحلة الثانية : مرحلة التفويض بالتوقيع النهائي، ويتم ذلك بصدور قرار من مجلس الوزراء بتفويض المسؤول الممثل للدولة بالتوقيع النهائي عليها، إذا لم يكن له أي ملحوظات عليها، فإن كان للمجلس ملحوظات عليها فإنه يعيدها إلى المسؤول المعني للتفاوض مع الطرف الآخر بشأن تلك الملحوظات، فإن وافقه الطرف الآخر عليها يقوم بالتوقيع عليها، وإن لم يوافقه وتوصلا إلى صيغة أخرى فإن المسؤول المعني يُعيد الرفع عنها من غير توقيع ليقرر مجلس الوزراء ما يراه. إلا أنه إذا كانت الملحوظات أو التعديلات غير جوهرية ولا مؤثرة في الالتزامات المتبادلة فإن المسؤول يقوم بالتوقيع عليها.

وهذا التوقيع لا يضفي على الاتفاقية قوة تنفيذية، وإنما يكسبها مرحلة متقدمة من القبول، بحيث تكشف للطرف الآخر بأن هذه الصيغة تفتح المجال أمام كل من الطرفين لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحسب قانون بلده للموافقة على هذه الاتفاقية، تمهيداً لإتمام الإجراءات الدُستورية لدخولها حيّز التنفيذ.

المرحلة الثالثة : الموافقة النهائية المقترنة بإعداد المرسوم الملكي اللازم للموافقة عليها. وفي هذه المرحلة تكون الاتفاقية قد تم التوقيع عليها من قبل المسؤول بالتوقيع النهائي وفقاً للقرار الصادر من مجلس الوزراء بذلك كما أشير إليه في المرحلة الثانية.

المرحلة الرابعة : صدور المرسوم الملكي اللازم للموافقة على هذه

الاتفاقية، وبه تعتبر الاتفاقية نافذة المفعول بعد تبادل وثائق التصديق بين الطرفين.

وهذه المراحل تتميز بها الاتفاقيات الثنائية عن المعاهدات من حيث إجراءات الموافقة عليها، حتى إن اختلطت معها في التسمية.

(ف311) ولم يقتصر هذا الخلط في الاستعمال على هاتين التسميتين فقط، بل وجدت تسميات أخرى عديدة لا ضابط لها ولا رابط، مثل: الميثاق والبروتوكول والاتفاق ومذكّرة التفاهم والإعلان والبيان والتصريح والعهد والشرعة وتبادل المذكرات، وغير ذلك من المصطلحات الناشئة عن فوضى وإسراف في حشدها من غير أن يقترن بذلك جهد كافٍ في تحديد مدلول واضح لكل منها، ولا حكمة ظاهرة من ورائها، ولا سبب موجباً لها، وقد يكون مرد تعدد هذه التسميات أن الاتفاقيات ترتبط بالعديد من الدول المتباينة في ثقافتها واصطلاحاتها ومناهجها؛ فتتعدد المفردات بين لغات العالم وتتنوع ترجماتها وتختلف في ما بينها.

ومع هذا فإن فقه القانون الدولي لم يخلُ من اجتهادات في تلمّس مدلولات لكل منها، فإضافة إلى ما ذكرناه من مدلولات للمعاهدة والاتفاقية الدولية، فقد حاول بعضهم أن يصرف مصطلح المعاهدة إلى الاتفاق الدولي الذي يتناول بالتنظيم موضوعات ذات صلة بالعلاقات السياسية مثل معاهدة السلام والتحالفات، وما شابهها مثل الصلح ونحوه.

ويصرف اصطلاح الاتفاقية إلى الاتفاق الدولي الذي يقصد به وضع قواعد لتنظيم العلاقات ذات الصلة بالموضوعات الاقتصادية والثقافية وغيرها.

كما يوجد من الاجتهادات من يصرف مصطلح «الميثاق» إلى الاتفاق الذي يتم بين دول، على إنشاء كيان قانوني أو منظمة أو هيئة تتولّى التنسيق وتحقيق التعاون فيما بينها مثل ميثاق الأمم المتحدة وميثاق جامعة الدول العربية.

وشاع استخدام مصطلح البروتوكول في الاتفاقيات المعدلة لاتفاقات سابقة، أو المكملة لاتفاقات أخرى، أو المُفسّرة لأحكام فيها، أو المتضمنة

لأحكـام إضـافية أو إجـراءات تنفيذيـة، وهـذا يـوحي بـأن البروتوكـول ذو مرتبـة أدنى مـن حيـث الأهمية.

كـما كـثر اسـتخدام مصـطلح «مـذكرة التفـاهم» في الاتفـاق عـلى خطـوط عريضـة تمثل تمهيداً لإبرام اتفاقية أو معاهدة، أو تمثل تلاقياً لوجهات النظر في شـأن مبـادئ اتفـاق بـين الأطراف.

أما البيان والإعلان والتصريح فشاع إطلاقها في التأكيد على المبادئ والسياسات المشـتركة التـي يتفـق عليهـا من خلال مؤتمرات أو اجتماعات مشتركة.

ومـع هـذه المحـاولات في إيجـاد مـدلولات محـددة لهـذه المصـطلحات إلا أنهـا تظـل غـير حاسمة ولا قاطعة، حيث يجري استخدامها في أي عمل قانوني لتنظيم علاقة بين أشخاص القـانون الدولي.

(ف312) وإذا كان الأمر كذلك فإن اختلاف هذه التسـميات تظـل غـير ذات أثـر في اختصاصـات مجلـس الشورى بدراستها المؤكده في المادتين الخامسة عشرة والثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمـادة العشريـن من نظام مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يخرج عن نطاق اختصاصـه أي قاعـدة قانونيـة تهـدف إلى تنظـيم علاقـة المملكة أو إحدى هيئاتها العامة مع دولة أخرى أو أحـد أشـخاص القـانون الـدولي، مهـما كانـت التسـمية التـي أُصبغت على تلك القاعدة، ولا يخرج عن ذلك إلا ما يسـمى بالبيـان أو الإعـلان أو الـتصريح، أو مـا شـابه هـذه الأسماء، مما يكون الهدف منه فقط تأكيد المبادئ والسياسات المشتركة التـي لا تتضـمن التزامـات جديـدة عـلى الدولة.

المطلب الخامس: الامتيازات

(ف313) تأكيداً على اختصاص مجلس الشورى بدراسة الامتيازات بمقتضى الفقـرة (ب) مـن المـادة الخامسـة عشرة من نظامه؛ فقد نصّت المادة الثامنـة عشرة مـن نظامـه عـلى أن تصـدر الامتيـازات وتُعـدّل بموجـب مراسـيم ملكيـة بعـد دراستها من مجلس الشورى. وجاء هذا تأكيداً على المـادة السـبعين مـن النظـام الأسـاسي للحكـم عـلى مـا تقـدّم في بيـان

مدلولها[([1])]، وشمولها جميع أنواع الامتيازات، سواءً ما كان منها امتيازاً باستغلال الثروات العامة وتملّكها، أو ما كان منها امتيازاً بتشغيل مرفق من المرافق العامة والاستحواذ على موارده وعوائده.

(ف314) فأما النوع الأول وهو استغلال الثروات العامة، فإن مما يستوجب إناطة الإذن فيه والموافقة عليه بالسلطة التنظيمية بكاملها، أنه يُمثّل تنازلاً من الدولة عن ثروة من ثرواتها العامة لصالح شخص خاص بعينه ليتفرّد بتملّكه، ويتميّز عن الآخرين بحق خاص له في هذه الثروة الوطنية يستغلها ويتملّكها وحده دون الآخرين. ومن هنا جاء الحرص على عدم منح هذا الامتياز إلا بأقوى الأدوات النظامية، بحيث يخضع لرقابة السلطة التنظيمية.

أما النوع الآخر من الامتيازات، وهو امتياز تشغيل المرافق العامة، فمع أنه يُعد من أنواع العقود الإدارية، إلا أن ما يستوجب إناطة حق دراسته بمجلس الشورى اعتبارات عدة، أهمها:

1 ـ أن موضوع عقد الامتياز هو إدارة مرفق عام، وهذا يقتضي أن يتضمن العقد تنظيماً لإدارة هذا المرفق واستغلاله، وأن ينطوي على شروط لائحية يجب على المتعاقد (الملتزم) قبولها، ولا تخضع للتراضي مثل الشروط العقدية.

2 ـ أن عقد الامتياز يتيح للمستثمر استغلال مورد من موارد الدولة، كما هو الشأن في استغلال الثروات العامة واستثمارها، وهذا يعني أن المصلحة العامة تستدعي الرقابة على ملاءمة هذا العقد ومدى تحقيقه المصلحة العامة أو عدم تعارضه معها. وهذا يعطي هذا الاختصاص طابعاً رقابياً.

3 ـ أن عقد الامتياز بما ينطوي عليه من هدفين متغايرين لطرفيه، يتمثل أحدهما بمراعاة تحقيق غرض الدولة في إدارة المرفق واستغلاله لتلبية الاحتياجات العامة نيابة عن الإدارة، ويتمثل الهدف الثاني في استغلال المرفق من قبل المستثمر سعياً إلى الربح، حيث فرضت المواءمة

[1] في الفقرة (98) وما بعدها.

بين هذين الهدفين جملة من الحقوق للإدارة على المستثمر؛ لضمان حسن سير المرفق العام، وتتمثل هذه الحقوق في ما يلي:

أ ـ أن لها على الملتزم حق الرقابة، وهي سلطة يجب عليها ممارستها ولا يجوز لها أن تتنازل أو تتخلّى عنها، حتى إن لم ينص عليها في العقد، بل حتى ولو نص على استبعادها فهو نص مرفوض. وتمارس الإدارة الرقابة بجميع أنواعها سواء كانت فنية، بالتأكد من أن تسيير المرفق يتم وفقاً لشروط العقد، أم كانت إدارية برقابة قرارات الملتزم أو تعيين مندوب عنها في إدارة المنشأة (الملتزم)، بل قد تصل إلى حد تعيين مدير المنشأة، أو كانت مالية مثل رقابة الحساب الختامي.

ب ـ أن لها حق توقيع الجزاءات.

جـ أن لها حق تعديل الامتياز وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة؛ لأن هذا العقد يهدف إلى استمرار سير المرافق والخدمات العامة، وقد تحدث متغيرات تستوجب التعديل تبعاً للمصلحة العامة، والتعاقد في الامتياز تم على أساس أن نيّة الطرفين منصرفة عند إبرام العقد إلى ضرورة الوفاء بحاجة المرفق وتحقيق المصلحة العامة، وحق الإدارة في التعديل لا تستمده من نصوص العقد، وإنما هو مستمد من طبيعة المرفق واتصال العقد به ووجوب الحرص على انتظام سيره؛ لذا يثبت حق الإدارة في التعديل من غير حاجة إلى النص عليه في العقد، أو موافقة الطرف الآخر عليه؛ لذا فإنه لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن ممارسة هذه السلطة لأنها من النظام العام. غير أن سلطة التعديل تقتصر على نصوص العقد المتصلة بسير المرفق العام وحاجاته ومقتضياته، أما المزايا المالية المتفق عليها في العقد، والتي يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة فلا يجوز لها المساس بها.

د ـ أن لها حق استرداد المرفق، سواء كان هذا الاسترداد منظماً في العقد أم أمراً بدا للإدارة إذا وجد ما يقتضيه من اعتبارات المصلحة العامة تحت رقابة القضاء.

ولهذا كان من المتعيّن تحقيقاً للمصلحة العامة أن يخضع هذا العقد لمراقبة السلطة التنظيمية.

المطلب السادس: تفسير الأنظمة

(ف315) سبق عند الحديث عن الآثار المترتبة على مبدأ التدرّج التشريعي بيان مدلول التفسير وأنواعه، التي هي التفسير الفقهي والتفسير القضائي والتفسير التشريعي[([1])]، فأما النوعان الأولان فليسا المقصودين في المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن من بين اختصاصات المجلس «تفسير الأنظمة»؛ لأن هذين النوعين لا يمثلان عملاً تشريعياً على ما سبق بيانه، أما النوع الثالث، التفسير التشريعي، فهو المراد في هذه المادة باعتباره عملاً تختص به السلطة التشريعية (التنظيمية)؛ لأنه يهدف إلى تحديد مدلول معين للنص النظامي، بحيث يتعيّن تطبيقه على هذا الوجه المحدد، ويكون هذا التفسير متعيناً حينما يقع اختلاف في فهم النص وتطبيقه بشكل تنعدم معه المساواة أمام القانون بين المخاطبين بأحكامه، على الرغم من تماثل مراكزهم وظروفهم، فيتطلب الأمر تدخّل السلطة التنظيمية لتفسير النص تفسيراً ملزماً يُحقق المساواة في تطبيقه، وتتحدد المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامه على مقتضى هذا التفسير الملزم.

وهذا التفسير إضافة إلى كونه ملزماً لا يجوز الخروج عنه لا في الفهم ولا في التطبيق، بحيث لا تجوز المنازعة فيه ولا الاجتهاد معه؛ فإنه يطبق بأثر رجعي منذ تاريخ نفاذ النص النظامي المفسَّر؛ لأنه يُعد بياناً لمقصود السلطة التنظيمية من النص وكاشفاً عن حقيقته ومدلوله.

وهذا المدلول للتفسير المنصوص عليه في الفقرة (جـ) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى لا يثير لبساً في انطباقه على الأنظمة العادية التي يشترك المجلسان (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) في دراستهما، وتصدر بمرسوم ملكي[([2])].

(ف316) لكن يثور التساؤل عن مدى شمول هذا الاختصاص بالتفسير للأنظمة الأساسية التي صدرت بطريق استثنائي خاص بها، الذي أراه هو

[1] انظر ما سبق في الفقرات (81) وما بعدها.

[2] ومن وجهة نظري فإن مجلس الشورى يختص بتفسير الأنظمة حتى المنصوص فيها على أن يختص بتفسيرها مجلس الوزراء، فأي تفسير لها يقع بعد نفاذ مجلس الشورى فلا بد من اشتراك المجلسين في دراسته، على ما سبق أن قررته في الفقرتين (303، 304) بشأن اللوائح.

عدم دخول هذه الأنظمة الأساسية في مدلول هذه الفقرة، وذلك لما يأتي:

1 ـ أن التفسير التشريعي ينطوي على حسم في تعيين مدلول النص، بحيث لا يجوز بأي وجه وفي أي حال تطبيقه على خلاف هذا التفسير، وهذا بحد ذاته عملية تنظيمية تهدف إلى تقرير حكم ملزم، بحيث لا يقبل بعدها أي عمل على خلافه، ولو كان مبنياً على هذا النص المفسر من وجهة نظر مطبقه؛ لذا فإنه أحياناً قد يستشكل الأمر حينما يفهم التفسير على أنه تعديل للنص المفسر أو توسيع من دائرة تطبيقه أو اقتصاره على بعض مدلولاته أو تقييد نطاقه، ولحسم هذا الاستشكال وقطعه، كان لا بد من اعتماده من الجهة نفسها التي تملك حق تقرير الحكم ابتداءً.

2 ـ أن مصطلح «الأنظمة» له مدلول مستفاد من النظام الأساسي للحكم (المادة السبعين)، ونظام مجلس الشورى (المادة الثامنة عشرة) ونظام مجلس الوزراء (المادة العشرين)، بأنها ما يتم إصدارها بمراسيم ملكية بعد دراستها في مجلس الشورى ومجلس الوزراء، وعليه فإن الأنظمة الأساسية التي صدرت بطريقة أخرى لا تدخل في هذا المصطلح (الأنظمة)، وهذا ما قرره المرسوم الملكي رقم م/23 وتاريخ 1412/8/26هـ فتخرج الأنظمة الأساسية عن مدلول الأنظمة التي يختص مجلس الشورى بتفسيرها.

3 ـ أن القول بشمول كلمة «الأنظمة» التي يختص مجلس الشورى بتفسيرها للأنظمة الأساسية، سوف يؤدي إلى أن السلطة التنظيمية تقوم بالتشريع لنفسها، وهذا أمر غير مقبول في العمل التشريعي.

4 ـ أن قيام مجلس الشورى بتفسير الأنظمة يتم بإصدار قرار منه بذلك، وقرار المجلس وفقاً للمادة السابعة عشرة من نظامه ينظر فيه مجلس الوزراء، ثم يصدر به مرسوم ملكي باعتباره أداة اعتماد الأنظمة، وهذا ينسجم فقط مع الأنظمة العادية، أما الأنظمة الأساسية فلا تخضع لهذا الإجراء.

المطلب السابع: خطط التنمية

(ف317) صدرت أول خطة للتنمية في المملكة العربية السعودية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 812 وتاريخ 1390/6/6هـ الذي تضمن في فقرته الأولى الموافقة على الخطة، وفي الفقرة الثانية تأليف لجنة

وزارية لوضع القواعد العامة لتنفيذها، وفي الفقرتين الثالثة والرابعة ألزم الجهات الحكومية بتقديم دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات، وفي الفقرة الخامسة ألزم الجهات الحكومية بالبدء في الإصلاحات الإدارية وتهيئة الجو المناسب لتنفيذ المشروعات، وفي الفقرة السادسة الأخيرة ألزم الجهات الحكومية بأن تضع ميزانياتها السنوية على أساس خطة التنمية الخاصة بكل منها[(1)].

تتابعت خطط التنمية الخمسية، بحيث تصدر كل خمس سنوات، ويعكس تواصل خطط التنمية «الالتزام والحرص المستمر على تطوير اقتصاد المملكة وتنميته، كما يعكس السعي الحثيث لتحقيق الاستراتيجية الشاملة للتنمية وفقاً لخطط وسياسات وبرامج وأهداف محددة تسعى إلى تعزيز القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، والاستمرار في رفع مستويات المعيشة للمواطنين، وتوفير مقوّمات الحياة الكريمة لهم انطلاقاً من رؤية واضحة تركِّز على إحداث تغييرات هيكلية في بنية الاقتصاد الوطني، وتنويع قاعدته، وإتاحة دور كبير للقطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير كل ما يحتاجه من دعم ومساندة لتحفيزه على تحقيق أهداف خطط التنمية»[(2)].

(ف318) أكد النظام الأساسي للحكم على وضع هذه الخطط في مادته الثانية والعشرين ونصها: «يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية عادلة». ويلحظ في هذا النص استخدام وصفين يتعيّن تحققهما

[1] لم يكن صدور هذا القرار بداية الفكرة في التخطيط ورسم السياسات، فقد كانت المادة (18) من نظام مجلس الوزراء الصادر في عام 1377هـ قد أوكلت إلى مجلس الوزراء رسم سياسة الدولة الداخلية والخارجية والمالية، وتنفيذاً لذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم 11 وتاريخ 1379/1/8هـ ومما جاء فيه: «عملاً بالمادة (18) من نظام مجلس الوزراء يطلب من جميع الوزارات والمصالح أن تقدم في مدة أقصاها نهاية ربيع الثاني 79 تقريراً وافياً دقيقاً مدعماً بالأرقام والوقائع عن أوضاع العمل لديها وما أنجزته في السنوات الأربع الماضية والعقبات والملابسات والظروف التي أحاطت بهذه الأعمال، وعن ملاحظاتها، وتوضح فيها الوضع الحالي والسياسة التي تراها كفيلة لتأدية رسالتها في المستقبل، بما في ذلك المشاريع التي تراها ضرورية لتنفيذ تلك السياسة، وعلى ضوء ذلك يرسم مجلس الوزراء السياسة التي يجب أن تسير عليها الدولة في نواحيها المختلفة».

[2] من الإصدار التاسع عشر لوزارة التخطيط في المملكة العربية السعودية، بعنوان «منجزات خطط التنمية».

في الخطة وهما العلمية والعدالة، فأما صفة العلمية فللبعد من الارتجال، وأما العدالة فلتحقيق أكبر قدر من التوازن بين المتطلبات والاحتياجات العامة ومراعاة الأولويات. فالخطة تنطوي على رسم للسياسات العامة في توجيه النفقات والإيرادات العامة الوجهة التي تحقق زيادة الدخل الوطني، ورفع مستوى المعيشة للمجتمع، وتوفير الخدمات العامة. وبهذا فإن خطط التنمية يختلط فيها عنصرا التنظيم والرقابة، فالتنظيم من حيث إن خطط التنمية تعمل على تحديد الأهداف العامة للسياسة المالية للدولة، وتقدير الاستراتيجية، والمناهج والوسائل التي تساعد في تحقيقها، وأما الرقابة فمن حيث التحقق من توزيع الموارد الوطنية بما يُلبّي إشباع الحاجات العامة، وضمان أفضل استخدام ممكن لتلك الموارد.

(ف319) ولذا جُعل لمجلس الشورى حق المساهمة في دراسة هذه الخطط ومناقشتها، ونصت المادة الخامسة عشرة من نظامه على أن من بين اختصاصاته وفي أولها «مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها»، ومن خلال هذا الدور جُعل لمجلس الشورى حق ممارسة دور رقابي مجمل على الإيرادات العامة ووجوه صرفها وتوزيعها على الاحتياجات العامة، ويُعد هذا صورة أوّلية ومجملة لما يسمى بالرقابة السابقة، وبهذا القدر والإجمال نفسيهما، جُعِل له أيضاً دوراً في ممارسة الرقابة اللاحقة عن طريق مناقشة تقارير الإنجازات لجميع الوزارات والأجهزة الحكومية[()[1]]، وهو موضوع المطلب التالي.

المطلب الثامن: التقارير السنوية

نص نظام مجلس الشورى في مادته الخامسة عشرة على أن من بين اختصاصات مجلس الشورى ما جاء في الفقرة (د) منها: «مناقشة التقارير السنوية التي تقدّمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها».

[1] هذان الدوران الرقابيان لمجلس الشورى يُعدان الصورتين الأوليين التمهيديتين للرقابة التي تمارس في المجالس الوطنية عن طريق مناقشة الميزانية العامة (الرقابة السابقة)، والحسابات الختامية (الرقابة اللاحقة)، وبهذا يتبين أن رقابة المجلس غير مكتملة وغير كافية ولا واضحة.

(ف320) وهذا الاسم يتجه بصورة مباشرة إلى التقارير التي تُعدّها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وفقاً للمادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء في فقرتها الثانية ونصها: « ... وعلى جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية تقريراً عما حققته من إنجازات مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية خلال السنة المالية المنقضية، وما واجهها من صعوبات، وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها».

هذه التقارير وإن لم يُسمّها نظام مجلس الوزراء بالتقارير السنوية، إلا أنه يفهم من تحديد الجهات التي يتعيّن عليها رفعها أنها هي التي وردت في نظام مجلس الشورى، لاتحاد النظامين في تحدي مصدر هذه التقارير (الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى).

وتسمى هذه التقارير أحياناً بحكم وظيفتها والغرض منها بتقارير الأداء أو بتقارير الإنجاز.

(ف321) واختصاص مجلس الشورى بمناقشة هذه التقارير يقوم على اعتبارين:

الاعتبار الأول : أنها أداة التحقيق من تنفيذ خطط التنمية التي أقرها مجلس الشورى.

الاعتبار الثاني : أنها أداة رقابية تراقب ـ بشكل مجمل ـ مستوى أداء الأجهزة الحكومية، والرقابة هي أهم وأبرز مهام الهيئات الوطنية[([1])].

---

[1] تمثل ممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية جزءاً من مفهوم السلطة العامة من المنظور الإسلامي ـ كما سبقت الإشارة في هامش المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب ـ وقد جسّده النبي((ﷺ)) في ما رواه عنه الفضل بن العباس قال: «جاءني رسول الله صلى الله عليه وسلم فخرجت إليه فوجدته موعوكاً، قد عَصَبَ رأسه، قال: «خذ بيدي يا فضل» فأخذتُ بيده حتى انتهى إلى المنبر فجلس عليه، ثم قال: «صِحْ في الناس»! فصحت في الناس فاجتمع ناس فحمد الله، وأثنى عليه، ثم قال: «يا أيها الناس! إني قد دنا مني حقوق من بين أظهركم، فمن كنت جلدت له ظهراً، فهذا ظهري، فليستقد منه، ألا ومن كنت شتمت له عرضاً فهذا عرضي فليستقد منه (ومن كنت أخذت له مالاً فهذا مالي فليستقد منه) لا يقولن رجل إني أخشى الشحناء من قبل رسول الله صلى الله عليه وسلم، ألا وإن الشحناء ليست من طبيعتي، ولا من شأني، ألا وإن أحبكم إليّ من أخذ حقاً إن كان له أو حللني فلقيت الله، وأنا طيب النفس، ألا وإني لا أرى ذلك مغنياً عني حتى أقوم فيكم مراراً». ثم نزل، فصلى الظهر، ثم عاد إلى المنبر فعاد لمقالته في الشحناء، أو غيرها، ثم قال: «يا أيها الناس! من كان عنده شيء فليرده ولا يقل: فضوح الدنيا، ألا وإن فضوح الدنيا أيسر من فضوح الآخرة». فقام إليه رجل، فقال يا رسول الله، إن لي عندك ثلاثة دراهم. قال: «أما إنا لا نكذب قائلاً، ولا نستخلفه، فبم صارت لك عندي؟» قال: تذكر يوم مر بك مسكين فأمرتني أن أدفعها إليه، فقال: «ادفعها إليه يا فضل». انظر: علي بن أبي بكر الهيثمي، مجمع الزوائد ومنبع الفوائد ، ج 8، ص596 ـ 597 وهذه الرقابة تأخذ مظهرين أحدهما: مقاضاة السلطة التنفيذية على أدائهما وهي ما يسمى برقابة القضاء، وهذه موكولة للسلطة القضائية، وبحسب الأنظمة المطبّقة في المملكة العربية السعودية فإن هذه السلطة ممثلة في ديوان المظالم الذي يمثل جهة القضاء الإداري، كما أن جهة القضاء العام تمارس دوراً محدوداً بهذا الشأن وفقاً لإجراءات معينة.

وأما المظهر الثاني للرقابة على أداء السلطة التنفيذية فيتمثل في مساءلتها عن أعمالها، وهذه السلطة بحسب التنظيمات الحديثة تمارسها السلطة التنظيمية (أو ما يسمى بالتشريعية) في مواجهة السلطة التنفيذية عن طريق توجيه الأسئلة للوزراء والجهات الحكومية عن مستويات أدائها وأوجه القصور لديها، وقد يتطور السؤال إلى ما يسمى بالاستجواب الذي قد ينتج منه سحب الثقة من الوزير المعني وربما أدى ذلك إلى استقالة الحكومة (السلطة التنفيذية).

وفي المملكة العربية السعودية فإن هذا الوجه من الرقابة يمارسه مجلس الشورى في حدوده الدنيا المتمثلة في مناقشة التقارير السنوية وفي مناقشة المسؤولين الحكوميين.

(ف322) وهذا الحكم الوارد في نظام مجلس الوزراء الجديد من الأحكام الجديدة التي لم تكن في نظام مجلس الوزراء السابق الصادر عام 1377هـ ولم تكن جميع الوزارات والأجهزة الحكومية ملزمة بتقديم هذه التقارير، وإنما توجد بعض الجهات والمؤسسات الحكومية الملزمة بتقديم تقارير سنوية عن نشاطاتها بموجب أنظمتها الخاصة بها على ما سيأتي بيانه، وليس قاعدة عامة في كل جهة حكومية، إلى أن صدر نظام مجلس الوزراء الجديد بالحكم المشار إليه الذي لم يكن في بداية نفاذه مستوعباً بشكل كافٍ لدى الكثير من الجهات الحكومية المخاطبة به؛ ما دعا إلى صدور الأمر السامي رقم 7/ب/9720 وتاريخ 1415/6/28هـ القاضي بالتأكيد على الجهة المختصة بتنفيذ ما جاء في الفقرة الثانية من المادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء.

(ف323) ومما ساهم في غموض التطبيق في البداية وجود أنواع من التقارير وردت بها نصوص نظامية، ولم يكن واضحاً في بداية الأمر وجوه الارتباط والاختلاف بينهما، وفي ما يلي بيان لهذه التقارير وما تلتقي وتفترق به عن التقارير السنوية.

(ف324) أولاً: تقارير متابعة الخطة:

عندما صدرت أول خطة للتنمية في عام 1390هـ استتبع ذلك الحاجة إلى وضع معايير واختبارات لمستوى تنفيذها، ومع أن قرار مجلس الوزراء الذي صدر بالموافقة على هذه الخطة وتقدم ذكره[([1])] قد نصَّ على تأليف لجنة لمتابعتها، إلا أن الحاجة مستمرة إلى التحقق من مدى تحقيق أهداف خطط التنمية؛ لذا قرر مجلس الوزراء في البند (رابعاً) من قراره رقم 565 وتاريخ 1395/5/10هـ تكوين لجنة وزارية لوضع تنظيم لمتابعة تنفيذ خطة التنمية، وقد توصّلت إلى اقتراح قواعد لتنظيم ذلك، وصدرت بموافقة مجلس الوزراء عليها بقراره رقم 1368 وتاريخ 1396/8/22هـ بإلزام جميع الأجهزة الحكومية التي لها خطط وبرامج تنمية بأن تُعدَّ تقارير متابعة عما تحقق تنفيذه، حيث أبانت تلك القواعد في مادتها الأولى الهدف من تلك التقارير، ونصّت على أن تستهدف عملية المتابعة التأكد من تنفيذ خطة التنمية بطريقة منسقة وفاعلة، مستندة في ذلك إلى ما يأتي:

1 ـ جمع المعلومات الوافية والبيانات الدقيقة التي تتعلق بتنفيذ الخطة على أساس دوري.

2 ـ تسجيل ما ينفذ من المشاريع وما يتعثّر تنفيذه منها.

3 ـ التركيز على مسببات التعثّر والمضاعفات التي قد تنتج من ذلك، وإجراء الدراسات والفحوص المكتبية والميدانية لتحديدها، واقتراح الإجراءات المناسبة لإزالتها.

4 ـ تحديد مسؤولية التقصير والتخلف.

وحددت القواعد المشار إليها في المادة الثانية المهام التي تتولاّها وزارة التخطيط، ممثلة في إدارة خاصة بمتابعة تنفيذ الخطة تسمى «إدارة المتابعة»، وهذه المهام هي:

أ ـ وضع الوثائق الفنية التفصيلية التي تحدد أهداف المتابعة المنصوص

[1] في أول المطلب السابق (السابع).

عليها في المادة الأولى التي سبق ذكرها، والتي تتمشى بموجبها الجهات الحكومية.

ب ـ إعداد النماذج المناسبة لجميع البيانات والمعلومات من الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة.

جـ تصنيف وتحليل البيانات التي ترد من جهات التنفيذ، وبيان مدى مسايرتها أو انحرافها عن الخطة.

د ـ موافاة جهات التنفيذ بالملاحظات التي تسفر عنها عملية فحص المعلومات الواردة منها ودراستها.

هـ تدريب وتوجيه الموظفين المتخصصين بأعمال المتابعة في الوزارات والمصالح الحكومية.

وجاءت المادة الثالثة من تلك القواعد بإلزام الوزارات والمصالح الحكومية بتنسيق المهام المتوزّعة بين الإدارات أو الوحدات ذات العلاقة بالخطة لديها، مثل الوحدات المتعددة لكل من التخطيط والميزانية والمتابعة، بحيث يتم دمج هذه الوحدات معاً في إدارة موحدة، تُسمى إدارة التخطيط والميزانية والمتابعة، تتولّى المهام الآتية:

أ ـ إعداد الخطط الخاصة بالوزارة أو المصلحة، بما في ذلك إعداد الخطة الخمسية وفقاً للتعليمات المنظمة لهذا الأمر، وكذلك خطط التنمية السنوية.

ب ـ إعداد مشروع الميزانية السنوية بما يتفق مع الخطة الخمسية وما يحقق أهدافها طبقاً لقواعد إعداد الميزانية ونماذجها التي تصدرها وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

جـ إعداد جدول التنفيذ في ضوء ما هو معتمد في الميزانية.

د ـ متابعة تنفيذ المشروعات، ورفع تقارير عن سير العمل بحسب النماذج التي تُعدّها وزارة التخطيط.

هـ التنسيق مع وزارة التخطيط في دراسة ما تدعو إليه الحاجة من إعادة جدولة المشاريع.

وقد أولت المادة الرابعة من تلك القواعد المشروعات الحيوية الكبرى اهتماماً أكبر بإعطاء وزارة التخطيط الحق في أن تتولّى بصورة مباشرة متابعة تنفيذها، وبما أن وصف المشروعات الحيوية الكبرى أمر تقديري غير محدد على وجه الحصر؛ فقد قررت تلك المادة لوزير التخطيط حق تحديد هذه المشروعات بقرار يصدره في بداية كل سنة مالية.

وبعد أن تجتمع لدى إدارة المتابعة بوزارة التخطيط البيانات والمعلومات من الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة، وبعد تصنيفها وتحليلها وتقويمها حسبما أُشير إليه في المادة الثانية من تلك القواعد تقوم وزارة التخطيط برفع تقرير شامل إلى مجلس الوزراء في شهر محرم من كل عام، ويتضمن هذا التقرير عرضاً للإنجازات المحققة والمتوقع تحقيقها في ضوء أهداف خطة التنمية وسياساتها، كما يتضمن بيان ما يكون قد صادف التنفيذ من عقبات، والاقتراحات الخاصة بمعالجة ذلك. ويتم تزويد الجهات المعنية بصور من التقارير التي تُعدّها وزارة التخطيط.

ونظراً إلى أهمية المشروعات الحيوية الكبرى التي أُسندت مهمة متابعتها إلى وزارة التخطيط مباشرة، كما سبق في المادة الرابعة، وحيث إن خطوات تنفيذها ذات تأثير كبير في تقدم خطوات التنمية، فقد ترك للوزارة الحق في رفع تقارير إلى مجلس الوزراء في أثناء السنة، وليس في بدايتها فقط، وذلك بما يظهر لها من ملاحظات بشأن تنفيذ تلك المشروعات، وما يكون لديها من مقترحات.

وللوزارة هذا الحق أيضاً في غير تلك المشروعات الحيوية إذا قدّرت ورأت أن متطلبات تنفيذ خطط التنمية تستدعي ذلك.

وحيث إن من المحتمل أن يشوب تنفيذ المشروعات قصور أو انحراف، أو أن تكون البيانات المقدمة عن تلك المشروعات وسيرها غير دقيقة، فقد خوّلت المادة السادسة من تلك القواعد هيئة الرقابة والتحقيق ـ التي كان اسمها آنذاك عند صدور تلك القواعد هيئة التحقيق والتأديب كما ورد فيها ـ سلطة اتخاذ إجراءات التحقيق مع المسؤولين عن تلك المخالفات بالتعاون مع وزارة التخطيط.

كما أن للهيئة أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً بنتائج

استقصاءاتها وتحقيقاتها، ولها أن تُضمّنه توصياتها باتخاذ إجراءات معينة.

من أجل تمكين الهيئة من أن تؤدي مهمتها في ما يتعلق بهذه التقارير، فقد كفلت لها تلك المادة تزويدها بنسخة من الوثائق الفنية والتفصيلية التي تضعها وزارة التخطيط، وكذلك ملاحظات الوزارة التي توجّهها للوزارات والمصالح بنتيجة فحص المعلومات الواردة منها، ونسخ من التقارير التي تُعدّها وزارة التخطيط عن تنفيذ الخطة والمشاريع الحيوية الكبرى.

ولمعالجة النتائج التي تسفر عنها تقارير متابعة تنفيذ الخطة، فقد قررت المادة السابعة من تلك القواعد تشكيل لجنة من وزير التخطيط ووزير المالية والاقتصاد الوطني وثلاثة وزراء آخرين يُسمّيهم نائب رئيس مجلس الوزراء، وذلك ليحيل إليها رئيس مجلس الوزراء موضوعات متابعة تنفيذ الخطة سواء منها ما كان وارداً في تقارير وزارة التخطيط أم في تقارير هيئة الرقابة والتحقيق، وذلك إذا كانت تلك الموضوعات تتطلب الاستقصاء والاستيضاح من الوزير المختص عن أسباب التأخير أو التعثر في تنفيذ المشروعات، وترفع هذه اللجنة إلى رئيس مجلس الوزراء نتيجة استقصائها، ورأيها في الموضوع، واقتراحاتها بالعلاج المناسب.

مما تقدم وحسبما جرى عليه العمل، فإن تقارير متابعة تنفيذ الخطة تمر بمرحلتين: الأولى هي إعدادها من قبل الجهات التي تتولّى تنفيذ مشروعات الخطة، حيث تقوم بتعبئة النماذج التي تُعدّها وزارة التخطيط بالبيانات والمعلومات المتعلقة بتنفيذ الخطة.

والمرحلة الثانية تقوم بها وزارة التخطيط بتصنيف البيانات الواردة إليها من جهات التنفيذ، وتحليلها، والتحقق من مدى مسايرتها أو انحرافها عن الخطة، لتخلص من ذلك إلى تقرير شامل ترفعه في محرم من كل عام إلى مجلس الوزراء، يتضمّن عرضاً للإنجازات المحققة على مستوى الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة، وما صادف التنفيذ من العقبات والاقتراحات الخاصة بمعالجة ذلك.

(ف325) وواضح من تلك القواعد أن تقارير متابعة تنفيذ الخطة في المرحلة الأولى ليس معنياً بها مجلس الشورى؛ لأنها لا تُعد من التقارير السنوية المنصوص عليها في المادة (15/د) من نظامه، كما أن مجلس

الوزراء ليس معنياً بها أيضاً في تلك المرحلة؛ لأنها ليست المنصوص عليها في المادة (29) من نظامه، وإنما هي بيانات ومعلومات تُعدّها الإدارات المعنية في الجهات الحكومية المكلفة بتنفيذ مشروعات خطة التنمية وتقديمها إلى إدارة المتابعة بوزارة التخطيط.

وقد صاحب بدايات عمل مجلس الشورى في ظل نظامه الجديد، وبعد التأكيد على الجهات الحكومية بتنفيذ المادة (29) من نظام مجلس الوزراء أن حصل لبس لدى قليل من الجهات الحكومية بشأن التقارير المقصودة بالمادة (29) من نظام مجلس الوزراء التي يتعيّن رفعها إليه؛ لأن هذا الحكم كان جديداً عليها، فأخذت ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير متابعة الأداء، ظناً منها بأنها هي المقصودة، ومن ثم أخذت تلك التقارير طريقها إلى مجلس الشورى، فكان المجلس يلحقها بما ترفعه تلك الجهات من تقارير سنوية وفق المفهوم الوارد في المادة (29) من نظام مجلس الوزراء ويضمها إليها، وإن لم ترفع مثل تلك التقارير فيتولى المجلس مناقشة ممثلين لتلك الجهات يستدعيهم لهذا الغرض ويدرس معهم إمكانية تسديد جوانب النقص التي تقتصر بها تقارير المتابعة عن مستوى تقارير الإنجاز السنوية، ومع مرور الزمن اتضحت مفاهيم التقارير السنوية لدى جميع الأجهزة الحكومية، وزال هذا اللبس والغموض في التقارير.

(ف326) ولعل مردّ اللبس بهذا الشأن هو وجود تقارب وتشابه في الأهداف المتوخاة من تلك التقارير والتقارير السنوية، حيث إن كلاً منها يهدف إلى التأكد من تنفيذ خطة التنمية بطريقة منسقة وفاعلة بما يساعد في تحقيق الأهداف المرسومة والمتوخاة منها.

كما يوجد بينها تشابه من حيث العناصر التي يجب أن يتضمّنها كل منها وتتلخص في ثلاثة عناصر هي:

1 ـ ما تحقق من إنجازات في ضوء أهداف الخطة وما ورد فيها.

2 ـ ما صادف التنفيذ من عقبات.

3 ـ الحلول المقترحة لمعالجة تلك العقبات.

ووجه التشابه دعت بعضهم إلى الاكتفاء بالتقارير السنوية عن تقارير

المتابعة، إلا أنه بإمعان النظر في النصوص المنظمة لتلك التقارير بنوعيها يلحظ فروق بينها يمكن تلمسها في ما يأتي:

1 ـ أن التقارير السنوية ترفعها الجهات الحكومية مباشرة إلى رئيس مجلس الوزراء، بينما تقارير المتابعة ترفعها الجهات الحكومية إلى وزارة التخطيط التي بدورها تقوم بتجميع البيانات والمعلومات الواردة من تلك الجهات وتحليلها لتُعِدّ بها تقريراً شاملاً يرفع إلى مجلس الوزراء.

2 ـ أن التقارير السنوية ترفع في وقت مرتبط بالميزانية بحيث يتعين رفعها خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية، وهذه المدة مهلة قدّر المنظمُ أنها كافية للجهة لتُعد تقريرها عن السنة المالية المنقضية.

أما تقارير المتابعة فترفعها وزارة التخطيط في محرم من كل عام، أي لم تربط بوقت صدور الميزانية، وإنما مع بداية كل سنة هجرية، ولعل ذلك راجع إلى أنه حينها كان بدء الميزانية في منتصف السنة الهجرية ـ أي في أول شعبان، وبذلك تكون المهلة ضعف ما هو مقرر للتقارير السنوية أي ستة أشهر.

3 ـ أن تقارير المتابعة يمكن لهيئة الرقابة والتحقيق أن تشارك في فحصها ودراستها لاستكشاف ما قد يعتريها من قصور، أو ينقصها من دقة في المعلومات والبيانات.

وأما التقارير السنوية فتقتصر مناقشتها وفحصها على مجلس الشورى، ومن ثم مجلس الوزراء.

4 ـ أن التقارير السنوية ملزمة جميع الوزارات والأجهزة الحكومية بتقديمها، أما تقارير المتابعة فمعني بها الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات الخطة.

(ف327) وأما في المرحلة الثانية التي تبلغها تقارير متابعة تنفيذ الخطة حينما تجمع في تقارير شاملة لكل الجهات المعنية بتنفيذ مشروعات الخطة فإن رفعها إلى مجلس الوزراء من وزارة التخطيط أمر متعين بمقتضى تلك القواعد نفسها، وليس بمقتضى المادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء، فهذه التقارير على ما سبق بيانه في ضوء القواعد المنظمة

لها لا تمثل تقارير خاصة بوزارة التخطيط بذاتها، وإنما هي تقارير مستخلصة من جهات حكومية عدة، كما أنها لا ترفع في الوقت المحدد في المادة المشار إليها وإنما في الوقت المحدد في تلك القواعد، لكن بما أن وزارة التخطيط هي المعنية بمتابعة تنفيذ خطط التنمية فإن هذه التقارير الشاملة المجمعة تمثل مستوى أدائها ومبلغ إنجازها لمهامها الرئيسة في متابعة تنفيذ خطط التنمية.

وبهذا الاعتبار نفسه أخذت تلك التقارير طريقها إلى مجلس الشورى.

وهذا المسار الذي اتخذه التقرير الشامل الذي ترفعه وزارة التخطيط بدا وكأنه ترسيخ فعلي لمفهوم الإلغاء الضمني للجنة الوزارية المنصوص عليها في المادة السابعة من القواعد، وذلك بإحالة هذا التقرير إلى مجلس الشورى عوضاً عن تلك اللجنة.

ولكن هذا المفهوم قد يواجه بما تضمّنته المادة الرابعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء الجديد التي نصّت على أن من بين اختصاصات مجلس الوزراء التنفيذية متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية؛ ما يعني أن مجلس الوزراء هو المتخصص في ما يتصل بالتقرير الذي ترفعه وزارة التخطيط حول متابعة تنفيذ خطة التنمية.

وقد يجاب عن هذا بأنه لا تعارض بين مفهوم الإلغاء الضمني للجنة الوزارية المختصة، ومناقشة مجلس الشورى لتقرير وزارة التخطيط بشأن متابعة تنفيذ الخطة؛ لأن هذه المناقشة لا تحول دون نظر مجلس الوزراء في هذا التقرير وفي قرار مجلس الشورى بشأنه؛ لأن مجلس الوزراء ينظر في قرارات مجلس الشورى كما جاء في المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء.

ومع ما تقدم من بيان وجوه العلاقة بين التقارير السنوية وتقارير المتابعة، إلا أن هذه العلاقة يظل فيها للاجتهاد فسحة، بالنظر إلى مضي زمن طويل على صدور القواعد المنظمة لتقارير المتابعة، التي صدرت في وقت لم يكن فيه حكم شامل ملزم لجميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى بإعداد تقارير بإنجازاتها، وهذا قد يدعو إلى ملاءمة إعادة النظر في تلك القواعد.

(ف328) ثانياً: التقارير السنوية المقررة بموجب نصوص خاصة:

تضمنت العديد من الأنظمة الخاصة ببعض الجهات الحكومية والمؤسسات العامة، إلزام تلك الجهات والمؤسسات بإعداد تقارير سنوية عن نشاطاتها، وهذه النصوص اختلفت في بيان محتويات تلك التقارير، ويمكن إجمال أنواعها بحسب الجهة التي ترفع إليها في الأنواع التالية:

(ف329) النوع الأول: تقارير ترفع إلى الملك:

من الجهات الحكومية ما تلزمها أنظمتها الخاصة برفع تقارير سنوية إلى الملك مباشرة، وهذا النوع ملحوظ في الجهات القضائية والرقابية، ومن الشواهد عليه:

ـ ما جاء في نظام هيئة التحقيق والادعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/56) وتاريخ 1409/10/24هـ في المادة الرابعة فقرة ج/3: «إعداد التقرير السنوي للهيئة متضمناً ملاحظاتها ومقترحاتها حول سير عملها وما تراه بالنسبة إلى الأنظمة والإجراءات التي تطبقها، وترفع ذلك إلى وزير الداخلية لرفعه إلى خادم الحرمين الشريفين متضمناً ما يراه بشأنه».

ـ ما جاء في نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 1391/2/11هـ في المادة الحادية والعشرين: «يرفع التقرير السنوي المشار إليه في المادة السابقة إلى جلالة الملك على أن ترسل صورة منه إلى مجلس الوزراء وأخرى إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني».

ـ وما جاء في نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ في المادة السابعة والأربعين: «يرفع رئيس الديوان في نهاية كل عام إلى جلالة الملك تقريراً شاملاً عن أعمال الديوان متضمناً ملاحظاته ومقترحاته...». وجاء نظام الديوان الجديد بهذا المعنى في مادته العشرين.

ومرد الرفع إلى الملك مباشرة من قبل تلك الجهات أنها جهات يتعيّن توافر أقصى حد لها من الاستقلالية، بحيث لا ترتبط إلا بأعلى سلطة في الدولة وهي الملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة؛ نظراً إلى ما لها من سلطات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية.

(ف330) النوع الثاني: تقارير ترفع إلى مجلس الوزراء:

من الجهات الحكومية والمؤسسات العامة ما تلزمها أنظمتها برفع تقارير سنوية إلى مجلس الوزراء، وهذه الجهات هي جهات تنفيذية، لكنها تتمتع باستقلال مالي وإداري، ومن هنا ربطت بالسلطة التنفيذية العليا في الدولة، وهي مجلس الوزراء، ومن الشواهد على هذا النوع:

ـ ما جاء في نظام مدينة الملك عبدالعزيز للعلوم والتقنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/8) وتاريخ 1406/4/19هـ، في المادة الثانية عشرة: «يقدم رئيس المدينة الحساب الختامي للمدينة، وتقريراً سنوياً عن أعمالها، وذلك خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية إلى الهيئة العليا؛ تمهيداً لرفعهما إلى مجلس الوزراء، كما يزوّد ديوان المراقبة العامة بنسخة من التقرير السنوي والحساب الختامي للمدينة».

ـ ما جاء في نظام المؤسسة العامة للموانئ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/13) وتاريخ 1397/4/7هـ في المادة الثالثة عشرة: «تعد المؤسسة تقريراً سنوياً عن أعمالها، وذلك خلال فترة ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية المنقضية، ويعرض هذا التقرير على مجلس الإدارة لإقراره ثم يرفع إلى مجلس الوزراء».

ـ ما جاء في نظام المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1394/8/20هـ في المادة الخامسة عشرة: «تقدم المؤسسة تقريراً سنوياً عن نشاطها ومركزها المالي إلى مجلس الوزراء خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، كما تقدم مشروع حسابها الختامي وتقرير مراجعي الحسابات إلى ديوان المراقبة العامة؛ تمهيداً للتصديق عليه من مجلس الوزراء».

ـ ما جاء في نظام الصندوق السعودي للتنمية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/48) وتاريخ 1394/8/14هـ في المادة الحادية عشرة: «السنة المالية للصندوق هي السنة المالية للدولة، وفي نهاية كل سنة مالية يرفع وزير المالية والاقتصاد الوطني إلى مجلس الوزراء:

أ ـ تقريراً سنوياً مفصلاً عن أعمال الصندوق يتضمن عرضاً شاملاً

للأعمال في السنة المنتهية، وما يعتزم القيام به في السنة اللاحقة.

ب ـ الميزانية العامة للصندوق، وحسابه الختامي».

ـ ما جاء في نظام المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/14) وتاريخ 1392/3/25هـ في المادة الحادية عشرة: «تقدم المؤسسة تقريراً سنوياً عن نشاطها ومركزها المالي إلى مجلس الوزراء خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، وعلى ضوء ذلك يحدد مجلس الوزراء مكافآت أعضاء مجلس إدارة المؤسسة لتلك السنة، وكذلك تقدم المؤسسة مشروع حسابها الختامي وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مراجعي الحسابات إلى ديوان المراقبة العامة تمهيداً للتصديق عليهم من مجلس الوزراء».

ـ ما جاء في نظام المؤسسة العامة للخطوط الحديدية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/3) وتاريخ 1386/1/22هـ في المادة السادسة فقرة (6): «يقدم مجلس الإدارة تقريراً سنوياً عن نشاط المؤسسة ومركزها المالي وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مراجعي الحسابات إلى مجلس الوزراء خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية».

ـ ما جاء في نظام الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/22) وتاريخ 1406/9/12هـ في المادة الرابعة عشرة: «يقدم أمين عام الهيئة الحساب الختامي للهيئة وتقريراً سنوياً عن أعمالها، وذلك خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية، إلى مجلس إدارة الهيئة تمهيداً لرفعهما إلى مجلس الوزراء، كما يزود ديوان المراقبة العامة بنسخة من التقرير السنوي والحساب الختامي للهيئة».

(ف331) النوع الثالث: تقارير ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء:

هذا النوع يختلف عن سابقه بأن رفعه ليس إلى السلطة التنفيذية العليا ذاتها في الدولة، وإنما إلى رئيس تلك السلطة وهو رئيس مجلس الوزراء، وأظهر الشواهد على ذلك ما جاء في نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/8) وتاريخ 1414/6/4هـ في المادة الخامسة والعشرين: «يقدم مدير الجامعة لوزير التعليم العالي تقريراً عن

شؤون الجامعة ونواحي نشاطها عن كل سنة دراسية في موعد لا يتجاوز الشهر الرابع من السنة الدراسية التالية لها، وذلك طبقاً للعناصر التي يضعها مجلس التعليم العالي. ويتم إقرار التقرير من قبل مجلس الجامعة المتخصص، وعلى وزير التعليم العالي رفع التقرير إلى مجلس التعليم العالي، ويناقش التقرير في أول دورة للمجلس تمهيداً لرفعه إلى رئيس مجلس الوزراء».

ولعل الاعتبار في ذلك أن مثل هذه المؤسسات العامة تكون لها هيئاتها الإشرافية ومجالسها العليا التي ترسم سياساتها وتشرف على تنفيذها، على نحو تختلف به عن الجهات التنفيذية التي تدار بأساليب إدارية صرفة.

(ف332) وهذه الأنواع الثلاثة للتقارير التي تُعد بموجب نصوص خاصة بها يثور التساؤل عن اختصاص مجلس الشورى بدراستها.

فبالنسبة إلى النوع الأول المتمثل بالتقارير التي تُعدّها الجهات القضائية والرقابية مثل ديوان المظالم وهيئة التحقيق والادعاء العام وديوان المراقبة العامة، ونحوها من أجهزة لها طبيعة خاصة وتؤدي مهام تستلزم الاستقلال عن السلطة التنفيذية للدولة، باعتبارها تمارس مهاماً رقابية عليها، وبناءً على هذا الاعتبار فإني أرى أنها ملزمة برفع تقرير إلى الملك حسبما نصت عليه أنظمتها.

أما رفع تقرير آخر بمقتضى المادة التاسعة والعشرين، فقد يرد القول به من منطلق دخولها في عموم نص تلك المادة باعتبارها أجهزة حكومية، وقد يرد القول بعدم دخولها في عموم هذه المادة، فتكتفي برفع ما نصّت عليه أنظمتها؛ لأن طبيعة مهامها تستلزم بقاءها على نصوصها الخاصة بها، وهي ليست مثل النوعين الثاني والثالث؛ لأن جهة الرفع بالنسبة إلى النوعين الأخيرين واحدة، سواء بمقتضى المادة التاسعة والعشرين أم بمقتضى أنظمتها، ولا يؤثر اختلاف العبارة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء؛ لأن مخاطبة المجلس عن طريق رئيسه، أما النوع الأول من الأجهزة فتختلف بالنسبة إليها جهة الرفع، إذ إن جهة الرفع بمقتضى أنظمتها هي الملك، والملك بهذه الصفة غيره بصفته رئيساً لمجلس الوزراء، فالملك حسبما نصت عليه المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم هو مرجع جميع السلطات في الدولة.

وعلى أي من الرأيين فإن هذه الأجهزة الحكومية إذا رفعت تقاريرها بمقتضى أنظمتها فستكون تحت نظر الملك ووفق ما يوجّه به، ولو رفعت تقارير بمقتضى المادة التاسعة والعشرين، وذلك عن الجوانب التنفيذية فيها فستكون مثل سائر تقارير الأجهزة الحكومية المرفوعة بمقتضى هذه المادة على ما سبق بيانه.

وأما النوع الثاني والثالث وهي التقارير التي تعدّها بعض الجهات والمؤسسات العامة وترفع إلى مجلس الوزراء أو رئيسه؛ فالذي يظهر لي أن هذا التساؤل ليس بذي تأثير، إذ لا تعارض بين نصوص أنظمتها الموجبة لرفع التقارير والمادة التاسعة والعشرين، إذ تعدُّ تلك المادة بمنزلة تأكيد هذه النصوص، فيتعين على تلك الجهات أن ترفع تقريرها السنوي بمقتضى هذه الأحكام معاً، إلا أنه إذا كان النص الخاص في نظام إحدى تلك الجهات يضيف متطلبات أخرى غير ما ذكرته المادة التاسعة والعشرون، نحو ما ورد في نظام الصندوق السعودي للتنمية من تضمين التقرير السنوي ما يعتزم الصندوق القيام به في السنة اللاحقة، فإن ذلك يجب أن يتضمنه التقرير ما دام بالإمكان إعمال النصوص مجتمعة.

(ف333) وعلى هذا فإن التقارير التي ترفعها تلك الجهات هي أيضاً مما يدخل في اختصاص مجلس الشورى.

ومما يؤكد هذه العمومية والشمولية لمفهوم التقارير السنوية الواردة في نظامي مجلس الشورى (المادة الخامسة عشرة) ونظام مجلس الوزراء (المادة التاسعة والعشرين)، بحيث تدخل فيها التقارير التي تعدها المؤسسات العامة والأجهزة الحكومية الأخرى ما صدر به الأمر السامي رقم 7/ب/26345 وتاريخ 1422/12/19هـ من الموافقة على قواعد إعداد التقارير السنوية، حيث شمل بنصه «الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية الأخرى»، وأكد هذه العبارة في أكثر من موضع، وجاء في هذا الأمر ـ نصاً ـ ما يأتي:

«أولاً: الموافقة على قواعد إعداد التقارير السنوية للوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية الأخرى بالصيغة المرفقة.

ثانياً: ترفع الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة

الحكومية الأخرى التقارير السنوية التي تعدها تنفيذاً للمادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء، إلى ديوان رئاسة مجلس الوزراء، ويحيلها الديوان مباشرة إلى مجلس الشورى، ويُبلِّغ الديوان الجهة التي رفعت التقرير بالقرارات التي يصدرها مجلس الشورى بشأنها لدراستها.

ثالثاً: ترفع الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية السنوية مرئياتها حيال ما ورد في قرارات مجلس الشورى على التقارير السنوية إلى ديوان رئاسة مجلس الوزراء، ويحيلها الديوان إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

رابعاً: يقوم ديوان رئاسة مجلس الوزراء بمتابعة الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية التي لم ترفع تقاريرها.

خامساً: على الجهات الحكومية بناء قواعد معلومات تعتمد عليها في أعمالها، وتسهل التعامل مع الأجهزة الحكومية الأخرى، ويستفاد منها في إعداد التقارير السنوية.

سادساً: يقوم معهد الإدارة العامة بالتنسيق مع وزارة التخطيط بوضع تصور تفصيلي استرشادي للتقارير السنوية وشكلها، بما في ذلك إعداد النماذج اللازمة لتلك التقارير، ويوضح التصور التفصيلي الاسترشادي مدى تحقيق أهداف وسياسات وبرامج مشروعات خطة التنمية، وذلك بحسب الموضوعات الواردة في الخطط التشغيلية للجهات الحكومية، وبما يُلبي متطلبات المادة (29) من نظام مجلس الوزراء، ويزوّد معهد الإدارة العامة الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات وجميع الأجهزة الحكومية الأخرى بنسخ من التصور التفصيلي للاسترشاد به عند إعداد التقارير السنوية».

(ف334) والقواعد الموافق عليها بالأمر المشار إليه جاءت بالصورة التالية:

مكوّنات التقرير الأساسية:

المقدمة:

وتشمل الآتي:

1 ـ الغرض الذي أُعدّ من أجله التقرير وهو تحقيق متطلبات

المادة (29) من نظام مجلس الوزراء، والسنة التي أُعد عنها التقرير.

2 ـ الأجزاء التي يشتمل عليها التقرير.

3 ـ المنهجية التي تم اتباعها في إعداد التقرير.

4 ـ الإشارة إلى الملاحق (إن وجدت).

الوضع الراهن للجهاز:

يتضمن هذا الجزء من التقرير معلومات عن:

1 ـ التنظيم الإداري للجهاز وذلك من حيث عدد الوحدات الرئيسة الموجودة في المركز الرئيس والمديريات والفروع المرتبطة به في مناطق المملكة المختلفة والإدارات والأقسام التابعة لكل منها، على أن يصاحب ذلك هيكل تنظيمي للجهاز.

2 ـ القوى البشرية من حيث العدد والجنسية، وبيان بالوظائف الشاغرة، عند نهاية السنة المالية مع بيان ما طرأ عليه من تغيير عند إعداد التقرير.

3 ـ المباني المملوكة للدولة المخصصة للجهاز الحكومي، والمباني المستأجرة.

الإنجازات:

يشتمل هذا الجزء على الآتي:

1 ـ أعمال الجهاز خلال السنة حسب الأنشطة والمهام الرئيسة.

2 ـ عقود المشروعات الموقعة وموضوعاتها وتكاليفها وسير العمل فيها.

3 ـ المنجز خلال السنة من المشروعات والبرامج المتعددة في خطة التنمية في المجالات المختلفة، ومقارنته بما ورد في الخطة، بحيث يوضح اسم المشروع أو البرنامج المعتمد في خطة التنمية، ومقدار الاعتماد الوارد في الميزانية، وما أنجز خلال السنة المعد عنها التقرير ونسبته، ووضع المشروع أو البرنامج وكيفية العمل فيه.

4 ـ قرارات مجلس الوزراء والأوامر السامية التي تتضمن التوجيه

بالقيام بعمل معين وماذا تم بشأنها، بما في ذلك ما صدر من توجيهات وقرارات حيال التقرير أو التقارير السنوية السابقة.

5 ـ مساهمة القطاع الخاص في تمويل أعمال الجهاز وإدارتها (التخصيص إن وجدت).

6 ـ وضع القوى البشرية من حيث التدريب والابتعاث والسعودة، والمحقق مقارنة بما هو مستهدف لسنة التقرير، وبما تم في السنة الماضية.

7 ـ أي معلومات أخرى تصف الوضع الراهن للجهاز.

8 ـ مقارنة الإنجازات بما يحقق في العام المالي السابق كلما كان ذلك ممكناً.

9 ـ في حالة الأجهزة الرقابية مثل (وزارة الخدمة المدنية، وديوان المراقبة العامة، وهيئة الرقابة والتحقيق... إلخ)، يجب أن يتضمن التقرير معلومات كافية عن الأمور التي تتولّى الرقابة عليها ذات الصلة باختصاصات الجهاز موضع التقرير.

الصعوبات:

يشمل هذا الجزء ذكر الصعوبات والمعوّقات والمشكلات التي واجهها الجهاز وكان لها دور في عدم تنفيذ بعض الأعمال أو كلها، والمشروعات والبرامج المسؤول عنها الجهاز أساساً، أو التي وردت في خطة التنمية.

المقترحات:

يشمل هذا الجزء المقترحات التي يرى الجهاز أنها تساعد في تجاوز الصعوبات والمعوّقات والمشكلات التي واجهها، والبدائل الممكن تنفيذها لمعالجة ذلك، ولضمان حسن سير العمل بما في ذلك تطوير الإجراءات واختصارها، وتحسين الخدمات، وترشيد المصروفات، وزيادة الإيرادات.

(ف335) ثالثاً: التقارير الإحصائية:

هذه التقارير تعدها الجهات الحكومية ـ وفي الأغلب ذات النشاطات الاجتماعية ـ وتقوم بتوزيعها على مختلف الجهات.

وتتضمن جداول إحصائية عن نشاطات الجهات صاحبة التقارير وإنجازاتها والبيانات وغيرها من أرقام.

وهي لا تتضمن جميع العناصر المنصوص عليها في المادة (29) من نظام مجلس الوزراء، ولا تدخل في مفهوم التقارير السنوية المنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى.

لذا فإن هذه التقارير ليست مما يتعيّن إحالته إلى مجلس الشورى، لكن إذا أحيل إليه شيء منها فإن المجلس يلحقه بالتقرير السنوي للجهة صاحبة التقرير الإحصائي عن سنة التقرير نفسها.

(ف336) رابعاً: التقارير التي تصدر لأغراض خاصة:

صدرت أوامر سامية عدة بإعداد تقارير عن أهم الإنجازات وذلك لأغراض خاصة، إما إعلامية كما جاء في الأمر السامي رقم 8205 وتاريخ 1400/4/3هـ الذي جاء بالموافقة على الخطوات المتخذة لإبراز إنجازات المملكة محلياً وعالمياً وعقد مؤتمر صحفي لهذا الغرض، أو لأغراض رقابية مباشرة كما جاء في الأمر السامي التعميمي رقم 7/م/22301 وتاريخ 1401/10/2هـ الذي نص في البند (رابعاً) منه على أن «على الوزير أو رئيس المصلحة رفع تقرير إلى رئيس مجلس الوزراء من وقت إلى آخر متضمناً إنجازات الوزارة أو المصلحة خلال فترة زمنية معينة على أن يتضمن هذا التقرير تحديد مقدار النسبة التي تم إنجازها من مجموع الخدمات وفقاً للمعدلات التي تم وضعها في خطة الوزارة أو المصلحة».

وهذه التقارير ليست أيضاً مما يتعين إحالته إلى مجلس الشورى، وهي شبيهة بالتقارير الإحصائية.

المطلب التاسع: مناقشة المسؤولين الحكوميين

الأصل في هذا ما ورد في المادة الثانية والعشرين من نظام المجلس من أن: «على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت».

(ف337) وهذا النص تظهر له قراءتان: « الأولى أنه يجب على رئيس

مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، بمعنى أنه يجب عند كل مناقشة لأمور تتعلق باختصاصات أي مسؤول أن يطلب حضوره إلى جلسات المجلس، فيكون الطلب ملازماً للمناقشة، فيتجه النص إلى تقرير طلب حضور المسؤول إذا كانت هناك مناقشة لأمور تتعلق باختصاصاته. وهذه القراءة وإن كان يمكن استنتاجها لفظاً إلا أنها مستبعدة جداً من الناحية العملية لصعوبة تطبيقها على هذا الوجه، فليس من الميسور حضور أي مسؤول عند كل مناقشة لأمور تتعلق باختصاصاته، إضافة إلى ما في ذلك من إشغال المقام السامي بكثرة هذه الطلبات، وربما تعطّلت كثير من أعمال المجلس بانتظار حضور المسؤول.

والقراءة الثانية أنه يجب على رئيس مجلس الشورى أن يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول جلسات مجلس الشورى إذا رأى المجلس حاجة إلى حضوره لمناقشته والاستيضاح منه عن أمور تتعلق باختصاصاته، وتكون محل دراسة المجلس، بمعنى أنه لا يجب طلب حضوره عند كل مناقشة، لكن لو ظهرت حاجة إلى حضوره فيجب رفع الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء، ولا يوجه الطلب مباشرة إلى المسؤول، فيتجه النص إلى تقرير طريقة طلب حضور المسؤول عند الحاجة إليه. وهذه القراءة هي التي يجري التطبيق الفعلي وفقاً لها.

(ف338) والنص لم يرسم حدوداً محددة لمهمات هذا الحضور سوى أن هذا المسؤول ليس له حق التصويت، وفي ما عدا ذلك فتح النص المجال رحباً أمام المناقشة، وجعل للمسؤول حق الدخول في النقاش ما دام المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته. وتظل حدود نطاق النقاش غير واضحة أيضاً، فهل تضيق هذه الحدود لتقتصر فقط على مجرد الاستيضاح من المسؤول والاكتفاء بإجابته وشرحه، أم تتسع تلك الحدود لتشمل الاستيضاح، والإجابة، ومناقشة الإجابة، وسماع الرد بما يشبه أسلوب المساءلة؟

ومما يتعين ملاحظته أن هذا النص إنما هو في حالة حضور المسؤول للجلسات فقط، أما حضور أي مسؤول إلى المجلس في غير جلساته فلا يتجه إليه النص، كما في حالة حضور المسؤول لاجتماعات لجان المجلس أو ندواته أو لقاءاته العامة أو أي مستوى آخر من الاجتماعات غير جلسات

المناقشة. كما أن النص لا يتجه أيضاً إلى حضور المسؤول لجلسات المجلس إذا كان لا يشترك في النقاش وإنما فقط للاستماع.

المطلب العاشر: اقتراح الأنظمة وتعديلها

هذا الاختصاص كان مقرراً في بداية الأمر حقاً لأعضاء المجلس قررته المادة الثالثة والعشرون من نظامه حسب نصها السابق، حيث جعلت «لكل عشرة أعضاء في مجلس الشورى حق اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام نافذ وعرضه على رئيس مجلس الشورى، وعلى رئيس المجلس رفع الاقتراح إلى الملك».

(ف339) وهذا الحق كان مساهمة مفتوحة لأعضاء المجلس في المرحلة التمهيدية الأولى للعملية التنظيمية التي يبتدئ بها ميلاد المقترح، سواء كان باقتراح مشروع نظام جديد أم تعديل نظام نافذ، غير أن هذا الحق لا يمتد إلى المجلس ذاته بحيث يكون له حق دراسة هذا المقترح وقبوله أو رفضه أو اتخاذ رأي بشأنه، وإنما هو حق فقط لما لا يقل عن عشرة أعضاء، فإذا ما توافقوا عليه فما على رئيس المجلس سوى رفع الاقتراح إلى الملك.

وبموجب هذا النص فإن دور المجلس في دراسة هذا المقترح يبدأ بعد ورود موافقة الملك على دراسته.

(ف340) إلا أن هذا النص جرى تعديله مؤخراً بموجب الأمر الملكي رقم أ/198 وتاريخ 1424/10/2هـ ليصبح بالنص الآتي: «لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك».

وبذلك يكون مجلس الشورى قد اكتسب مساحة إضافية مهمة من ميدان العمل التنظيمي، حيث يكون له حق المبادرة بقرار منه إلى اقتراح مشروع نظام أو تعديل نظام نافذ، وهو نص يعالج معالجة مباشرة خللاً في البنية التنظيمية في المملكة، فلم يكن قبل هذا التعديل سلطة تنظيمية تتولّى المبادرة إلى استحداث نظام أو تعديل نظام نافذ، وحتى ما كان مقرراً في المادة الثانية والعشرين من نظام مجلس الوزراء، فإنما هو حق مقرر لأي

من الوزراء الأعضاء فيه في اقتراح مشروع نظام أو لائحة في ما يتعلق بأعمال وزارته، وفي الأغلب يتقدم الوزير بمقترحاته عن طريق وزارته، أي باعتباره قائماً على سلطة تنفيذية ترفع إلى السلطة التنظيمية[([1])].

(ف341) وتبقى وقفة عند مدلول كلمة «نظام» الواردة في هذه المادة، هل تقتصر على مدلوله الاصطلاحي المحدد الذي سبق بيانه[([2])]، أم يمتد هذا المدلول ليشمل أي قاعد تنظيمية ولو كانت بصورة لائحة؟ الذي يظهر لي ـ والمسألة قابلة للنظر ـ أن مدلول هذه المادة يتسع لأي قاعدة تنظيمية ما دامت داخلة في اختصاص السلطة التنظيمية.

(ف342) وبعد دراسة المجلس للمقترح والخروج بقرار بشأنه يرفعه إلى الملك.

وبعد هذا يسكت النص عما يتم بعد ذلك، لكن حمل النصوص بعضها على بعض، وبخاصة ما ورد في المادة السابعة عشرة المعدلة، يتضح منه أن للملك أن يقرر ما يرى إحالته منها إلى مجلس الوزراء، بحيث يتخذ طريقه المقرر نظاماً للصدور مثل سائر الأنظمة واللوائح الأخرى.

المطلب الحادي عشر: طلب الوثائق والبيانات

أعطى النظام المجلس حق طلب أي وثائق أو بيانات يحتاجها، فنصت المادة الرابعة والعشرون من نظامه «على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات، يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله».

(ف343) وهذا النص بهذه القوة في إجراءاته يظهر منه أن المراد هو إعطاء المجلس الحق في الكشف عن مخزون أي جهاز حكومي من المعلومات والبيانات والوثائق الخاصة به، عندما يرى المجلس ضرورة لذلك في دراسته لموضوع يرتبط بهذا الجهاز الحكومي أو يستلزم هذا الإجراء، كما أنه يتّجه أيضاً إلى حالة الطلب العام المجمل لاعتماد ترتيبات

[1] سيأتي بيان هذا في الفقرة (406).

[2] في المطلب الثاني في الفقرتين (62 و63).

محددة ومستمرة لتزويد المجلس بهذه الوثائق والبيانات بصفة آلية ومستمرة، ويكون سلوك هـذا الإجـراء عـن طريق الرفع إلى رئيس مجلس الوزراء بهذا الشأن.

أما طلب وثائق تحوي قواعد تنظيمية عامة أو بيانـات أو معلومـات قابلـة للـنشر أو ذات ارتبـاط مبـاشر بالموضوع محل الدراسة، فإن الأمر لا يستدعي هذا الإجراء المشدد، ولـيس مـن الحكمـة إشـغال رئـيس مجلـس الوزراء بمثل هذه الطلبات التي تتكرر دوماً بحسب ما يعرض من حاجة.

المطلب الثاني عشر: الخطاب الملكي

مما هو للمجلس ما تقضي به المـادة الرابعـة عشرة مـن نظامـه مـن أن «يُلقـي الملـك أو مـن ينيبـه في مجلـس الشـورى كـل سـنة خطابـاً ملكيـاً يتضـمن سياسـة الدولـة الداخليـة والخارجية».

(ف344) وإلقـاء هـذا الخطـاب يمثـل وجهـاً مـن وجـوه مشـاركة المجلـس في الاطـلاع عـلى التوجهـات والسياسات العامة للدولة على المستويين الداخلي والخارجي، ومعرفة مواقفها تجاه الأوضـاع الراهنـة والأحـداث الجارية، ويلقيه الملك باعتبـاره مرجـع جميـع سـلطات الدولـة التـي يجـب عليهـا تحقيـق التعـاون والانسـجام والمواءمة في ما بينها.

(ف345) ولم يحدد النص يوماً معيّناً بذاته من السنة لإلقاء هذا الخطاب، إلا أن العمل جرى على مراعـاة أن يكون في اليوم الذي يصادف تاريخ صدور الأمر الملكي بتكوين أول مجلس للشورى وفق نظامه الجديد، وهو اليوم الثالث من الشهر الثالث من كل عام.

المبحث الثالث: سير أعمال المجلس

(ف346) لم يفصـل نظـام المجلـس في سـير أعـمال المجلـس، وإنمـا أوكـل هـذه المهمـة إلى اللائحة الداخليـة حيـنما نـص في المـادة التاسـعة والعشريـن منـه عـلى أن تنظـيم اللائحـة الداخلية للمجلس «... كيفية إدارة جلساته، وسير أعماله، وأعـمال لجانـه، وأسـلوب التصـويت، كما تنظم قواعد المناقشة، وأصول الرد، وغير ذلـك مـن الأمـور التـي مـن شـأنها تـوفير الضـبط

والانضباط داخل المجلس بحيث يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها...»، وقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس متضمنة تفصيلاً لنهج سير أعمال المجلس يمكن تتبعها منذ استلام مجلس الشورى للمعاملة المحالة إليه من مجلس الوزراء، وذلك عبر المراحل التالية:

ـ مرحلة الرئيس.

ـ مرحلة اللجان.

ـ مرحلة الهيئة العامة.

ـ مرحلة المجلس.

وبيان هذه المراحل الأربع في أربعة مطالب هي:

المطلب الأول: إحالة الرئيس الموضوعات.

المطلب الثاني:دراسة اللجان.

المطلب الثالث: العرض على الهيئة العامة.

المطلب الرابع: جلسات المجلس.

المطلب الأول: إحالة الرئيس الموضوعات

(ف347) عند ورود أي من الموضوعات المذكورة في المادة الخامسة عشرة من نظام المجلس فإن المادة السابعة والعشرين من اللائحة الداخلية للمجلس قد حددت الخطوة الأولى للشروع في دراسته؛ فنصت على أن «تقوم اللجان بدراسة ما يحال إليها من المجلس، أو من رئيس المجلس. وعند ارتباط الموضوع بأكثر من لجنة يحدد رئيس المجلس أولاها بنظره، أو يحيله إلى لجنة تكوَّن من جميع أعضاء اللجان ذات العلاقة. وتجتمع هذه اللجنة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه»[([1])]. ووفقاً لذلك فإن رئيس المجلس عند ورود الموضوع إلى المجلس يقوم بإحالته إلى اللجنة المعنية بحسب ما يُقدّر ويرى أنها المعنية به، مستعيناً في ذلك ومسترشداً بقواعد

[1] أضيف إلى آخرها: (أو مساعده) بعد تعديلها على ما سبق بيانه.

خاصة وضعتها الهيئة العامة لبيان ما يدخل في اختصاص كل لجنة من موضوعات، وهي قواعد يجري تحديثها بحسب ما يطرأ على لجان المجلس من تغيير في عددها ومسمياتها، وهي قواعد لا تمثل قيداً على سلطة الرئيس، وإنما يجري وضعها وتحديثها بغرض مساعدته في تبيُّن الأقرب من اللجان إلى الموضوع والأولى بنظره.

وهذه السلطة التقديرية لرئيس المجلس في الإحالة إلى اللجنة المعنية هي أيضاً للمجلس نفسه كل منهما على انفراد، أي لا يشترط اجتماعهما في الإحالة، وإنما تتم من المجلس أو من رئيس المجلس حسب نص المادة المذكورة التي جاءت بحرف العطف (أو) المقتضى للتخيير، لكن العمل جرى على أن تتم الإحالة من الرئيس؛ تجنباً لإشغال المجلس واستنفاد جزء من وقته في مناقشة الإحالة وتحديد اللجنة الأقرب، وأيضاً تلافياً لتأخير الإحالات إلى حين انعقاد الجلسات.

(ف348) وإذا كان للموضوع الوارد إلى المجلس ارتباط بأكثر من لجنة فإن رئيس المجلس هو الذي يحدد اللجنة الأولى بنظره، فيُحيله إليها أو يحيله إلى لجنة تكون من جميع أعضاء اللجان ذات العلاقة بالموضوع، وقد جرى الاصطلاح على تسمية هذه اللجان التي تكوَّن من لجنتين فأكثر باللجنة المشتركة؛ وذلك لاشتراك أكثر من لجنة فيها وتمييزاً لها عما عداها من لجان. وهذه اللجنة المشتركة تشترك فيها اللجان المكوّنة لها بكامل أعضائها، ويجري عليها ما يجري على اللجان من الأحكام المنظمة لاجتماعاتها، ومحاضرها، وتقاريرها، ونصاب الحضور فيها، فيشترط لها كل ما يشترط للجان المتخصصة، لكن لا يشترط لها أن تتم بقرار من المجلس نفسه كما يشترط لتكوين اللجان المتخصصة أو الخاصة؛ لكونها تتألف من مجموع لجان مقررة أصلاً، ولكونها موقتة بالموضوع المشترك في ما بينها وليست لها صفة الديمومة، وإنما تتكون حينما يستدعي موضوع بعينه دراسته من لجان عدة بحسب جوانبه المتعددة.

وبما أنها تكون من أكثر من لجنة ولكل لجنة رئيسها، فقد نصت المادة على أن يتولّى رئاستها رئيس المجلس أو نائبه أو مساعده؛ ذلك لتلافي الحرج في اختيار أي من رؤساء اللجان المكونة لها.

يلاحظ من نص المادة المذكورة أن تحديد اللجنة الأقرب إلى الموضوع والأولى بنظره، أو تكوين لجنة مشتركة له هي سلطة تقديرية لرئيس المجلس وحده، وحيث إنه يندر أن يوجد موضوع لا يترجح فيه جانب على جانب رجحاناً يسوغ الاقتصار على إحدى اللجان المتخصصة، فإن التطبيق العملي لم يلجأ إلى تكوين لجنة مشتركة، وإنما يكتفي رئيس المجلس بتأمل الموضوع ليتبيّن منه الجانب الأكثر ظهوراً، ويحدد اللجنة المتخصصة الأقرب إليه، ولا يثير هذا مشكلة ما دام أن الموضوع في النهاية سيخضع لمناقشة المجلس وتمحيصه ودراسته بمجموع أعضائه.

(ف349) وإذا لم يترجح جانب بصورة ظاهرة فإنه عوضاً عن اللجوء إلى اللجان المشتركة لما يمثله من صعوبة عملية من حيث توفير ظروف الاجتماعات المشتركة، وحصر جوانب النقاش فإن رئيس المجلس يلجأ إلى المجلس للعرض عليه للنظر في تكوين لجنة خاصة لدراسة الموضوع من بين أعضاء المجلس، بحيث يتم اختيار أعضاء محدودي العدد ومتنوّعي الاختصاصات بما يتوقع معه أن يغطي جوانب الموضوع المختلفة. وأحياناً قد يرى المجلس في أثناء مناقشته موضوع معروض عليه تكوين لجنة خاصة لدراسته. وتكوين هذه اللجان الخاصة سلطة بيد المجلس وحده وليست للرئيس، لكن يمكن للمجلس أن يفوّض رئيسه بتسمية أعضائها عندما يقر مبدأ تكوينها. وعليه فإن الإحالة إلى اللجنة الخاصة تتم من المجلس وحده.

المطلب الثاني: دراسة اللجان

(ف350) كما هو الحال في المجالس المماثلة نص نظام مجلس الشورى على تكوين لجان من أعضائه تقوم بتحضير الموضوعات وبحثها بحثاً متأنياً متعمقاً، وتتقصّى آراء الجهات المعنية بها، وتجمع الدراسات والوثائق والبيانات بشأنها، وتتولّى تهيئتها للمناقشة واقتراح التوصيات المناسبة تمهيداً لاتخاذ المجلس قراراً بها، فنصت المادة التاسعة عشرة من النظام على أن «يكون مجلس الشورى من بين أعضائه اللجان المتخصصة اللازمة لممارسته اختصاصاته، وله أن يؤلف لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أي مسألة مُدرَجة بجدول أعماله».

(ف351) فهذه المادة نصت على نوعين من اللجان، النوع الأول

اللجان المتخصصة، وهي اللجان التي تكون بحسب نوعية الموضوعات التي تدخل في اختصاصات المجلس؛ لذا فإنها تشتق أسماءها من طبيعة تلك الموضوعات، فمنها ما يسمى اللجنة الصحية لدراسة الموضوعات المتصلة بشؤون الصحة، ومنها ما يسمى اللجنة التعليمية لدراسة القضايا والموضوعات المتعلقة بالتعليم، وهكذا بقية اللجان، وهذا النوع من اللجان له طابع الديمومة والاستمرار، وهي تنشأ مع بداية أعمال المجلس؛ وذلك لمساعدته من البداية على دراسة الموضوعات، وللتحضير والإعداد لها؛ لذا نصت المادة الحادية والعشرون من اللائحة الداخلية على أن «يكون مجلس الشورى من بين أعضائه في بداية مدته اللجان المتخصصة اللازمة لممارسة اختصاصاته».

وعندما يُكوّن المجلس لجانه المتخصصة مع بداية مدته فليس المقصود أن تستمر على حال واحدة كما هي إلى نهاية مدته، وإنما له أن يعيد تكوينها ويعدل فيها ويضيف إليها لجاناً أخرى، وهو ما صرحت به المادة الثالثة والعشرون من اللائحة الداخلية التي أعطت «للمجلس أن يعيد تكوين لجانه المتخصصة، وأن يكوِّن لجاناً أخرى».

(ف352) وقد أوضحت المادة الثانية والعشرون من اللائحة الداخلية طريقة تكوين اللجان، حيث أوجبت أن يكون أعضاؤها جميعاً من أعضاء المجلس، ومن عدد يحدده المجلس بشرط ألا يقل عن خمسة أعضاء، والمجلس هو الذي يختار أعضاء اللجان، وهو الذي يسمي من بين أعضاء كل لجنة رئيسها ونائبه، ويراعى في اختيار أعضاء اللجان اختصاص العضو وحاجة اللجان، فمراعاة الاختصاص هي بحسب الإمكان فقد لا يتوافر العدد الكافي من ذوي تخصص ما لتكملة العدد المطلوب للجنة، وقد يزيد عدد المتخصصين لبعض اللجان وينقص عن أخرى فتراعى حاجة اللجان، فيؤخذ إذاً بالتوازن بين الاعتبارين؛ تخصص العضو، وحاجة اللجنة.

ولتيسير دراسة الموضوعات على اللجان ومساعدتها في سرعة إنجازها فقد أعطت المادة المذكورة لكل لجنة الحق في أن تكون من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر؛ لدراسة موضوع معين من الموضوعات المحالة إليها.

(ف353) والنوع الثاني من اللجان هي اللجان الخاصة، وهي لا

تختلف عن اللجان المتخصصة إلا من حيث إنها لا تتمتع بطابع الديمومة والاستمرار كما في اللجـان المتخصصـة، وإنما هي موقتة ومرهونة بالموضوع الذي كوّنت من أجل دراسته، فإذا انتهت من دراسته واتخذ المجلـس قـراره بشأنه انحلت اللجنة وانتهت. ومن نص المادة التاسـعة عشرة مـن النظـام المشـار إليهـا يفهـم أن هـذه اللجـان الخاصة لا تكون إلا بعد عرض الموضوع على المجلس، حيث جاء النص «وله أن يؤلف لجاناً خاصـة مـن أعضـائه لبحث أي مسألة مدرجة بجدول أعماله»، وهذا يعني أن تكوينها يتم لدراسة موضوع مدرج على جدول أعـمال المجلس، وغالباً ما يكون الموضوع محضراً من لجنة متخصصة ويتبيّن من خلال مناقشة المجلس الحاجة إلى مزيد دراسة من ذوي تخصصات متنوعة. وقد لا يكون الموضوع مـحضّراً مـن أي لجنـة متخصصـة، وإنمـا قـدر رئـيس المجلس الحاجة إلى تكوين لجنة خاصة بدراسته تكون من ذوي تخصصات متنوعـة؛ فيـتم عرضـه عـلى المجلـس للنظر في تكوين لجنة خاصة به.

(ف354) وقد رسمت اللائحة الداخلية مـنهج عمـل اللجـان، فجعلـت المـادة الرابعـة والـعشرون لـرئيس اللجنة إدارة أعمالها، كما جعلت له التحدث باسمها أمام المجلس.

وفي حالة غيابه يحل محله نائب الرئيس.

وفي حالة غياب الرئيس ونائبه معاً يرأس اللجنة أكبر أعضائها سناً.

واجتماعات اللجان تتم بدعوة من رئيسها أو من المجلس أو من رئيس المجلس، حسـبما قضـت بـه المـادة الخامسة والعشرون.

ووفقاً للمادة السادسة والعشرين فإن جلسات اللجان غير علنية، ومقصورة عـلى أعضـائها ومـن تـدعوهم لحضورها.

ويشترط لصحة انعقاد اجتماعاتها حضور ثلثي أعضائها عـلى الأقـل، ومـتروك لكـل لجنـة أن تضـع جـدول أعمالها بناءً على اقتراح رئيسها، وبما أن اللجنة تقوم بأعمال الدراسة والتحضير فإنها لا تصدر قرارات، وإنما تصدر توصيات للمجلس، وتوصياتها تصدر عنها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي صـوّت معه رئيس الاجتماع.

(ف355) ولا يعني اقتصار اللجنة على أعضائها حرمانها من سبل الاستعانة بمن ترى حاجة أو فائدة في الاستعانة به؛ فأجازت المادة العشرون من نظام المجلس نفسه «للجان مجلس الشورى أن تستعين بمن تراه من غير أعضاء المجلس بعد موافقة رئيس المجلس»، وهذا حق للجان في الاستعانة بمن تراه سواء من موظفي الدولة أم أهل الخبرة أم العاملين في القطاع الخاص أو الأهالي، لا حجر عليها في ذلك ولا قيد إلا موافقة رئيس المجلس.

هذا بالنسبة إلى من ترغب اللجان الاستعانة بهم من غير أعضاء المجلس، أما أعضاء المجلس فلكل لجنة الحق بأن تستعين بمن تراه منهم، ولها حق دعوته إلى اجتماعاتها والاستماع إلى آرائه من غير أن يكون له حق التصويت بطبيعة الحال، وأما من دون دعوتها فليس له حق حضور اجتماعاتها ولا التدخل في أعمالها، إلا وفقاً للمادة الثامنة والعشرين من اللائحة الداخلية التي أجازت لكل عضو من أعضاء المجلس أن يبدي رأيه في أي موضوع مُحال إلى إحدى اللجان، ولو لم يكن عضواً فيها، لكن بشرط أن يقدم رأيه مكتوباً لرئيس المجلس الذي بدوره يُحيله إلى اللجنة، فلا مدخل على اللجنة في أعمالها لأي عضو من خارجها إلا بطلب منها، أو عن طريق رئيس المجلس.

(ف356) ولتوثيق اجتماعات اللجان، فقد أوجبت المادة التاسعة والعشرون أن يحرر لكل اجتماع من اجتماعات اللجان محضر يُدوّن فيه تاريخ الاجتماع، ومكانه، وأسماء الحاضرين والغائبين، وملخص المناقشات، ونصوص التوصيات، وأوجبت المادة أن يوقع على كل محضر رئيس الاجتماع والأعضاء الحاضرون.

(ف357) وعند انتهاء اللجنة من دراسة الموضوع الذي لديها فعليها بمقتضى المادة الثلاثين، أن تحرر به تقريراً يتضمن أساس الموضوع المحال إليها، ورأيها فيه، ويتضمن أيضاً توصياتها والأسباب التي بنيت عليها التوصية، ورأي الأقلية إن وجد.

(ف358) فرأي الأقلية يجب أن يكون مضمناً في المحضر، أو على الأقل يشار إليه في المحضر مع إرفاقه به إذا كان من غير اليسير تضمينه

التقرير، إما لطوله أو لأن صيغته وتركيبته لا تتوافق مع التقرير، ويجب في كل الأحوال أن يبدي رأي الأقلية قبل رفع التقرير من قبل اللجنة، أما بعد رفع التقرير فلا مجال لإبداء رأي الأقلية. ولكن لو عدلت اللجنة في توصياتها بعد مناقشتها في المجلس فإنه من المقبول أن يبدي أي عضو في اللجنة رأيه في هذا التعديل إن لم يكن متفقاً معه؛ لأن رأي اللجنة تغير عما كان متفقاً معها عليه.

يلاحظ من نص المادة الثلاثين أنها لم تشترط توقيع التقرير لا من رئيس اللجنة ولا من أعضائها، لكن التوثيق يفرض توقيع التقرير من رئيس اللجنة أو من ينوب عنه، كما أن التقرير يمكن اعتباره من قبيل التحدث باسم اللجنة الذي هو مقرر لرئيسها أو ينوب عنه.

(ف359) ومما تقدم يتبيّن أن لجان المجلس تُعد محاضر وتقارير، وكل من المحضر والتقرير يختلف عن الآخر في بعض الوجوه؛ فالمحضر هو لكل اجتماع للجنة سواء انتهت من دراسة الموضوع أم لا، بينما التقرير فقط عند انتهاء دراسة اللجنة للموضوع لبيان النتيجة التي انتهت إليها الدراسة، كما أن المحضر يوقع من قبل رئيس الاجتماع وكل من حضره من أعضاء اللجنة، أما التقرير فيكتفي فيه بتوقيع رئيس اللجنة أو من ناب عنه.

المطلب الثالث: العرض على الهيئة العامة

(ف360) بعد انتهاء لجان المجلس من دراسة الموضوعات المحالة إليها وإعداد تقاريرها على الوجه الذي تقدم بيانه في الفرع السابق، ترفع هذه التقارير إلى رئيس المجلس الذي يُحيلها إلى الهيئة العامة للمجلس، وتنظر الهيئة العامة في تقارير اللجان وما ترفقه اللجان بها من أساس الموضوع والوثائق ذات الصلة، وذلك ليس لدراسة التوصيات والنتائج التي توصلت إليها اللجان من الناحية الموضوعية؛ فتلك مهمة المجلس نفسه، وإنما للتحقق من أن تلك الدراسة استكملت مقوّماتها وأنها جارية على المنهج المقرر لها بما يتفق مع نظام المجلس ولوائحه، واستوفت متطلبات عرضها على المجلس. فإذا تحققت من ذلك فإنها تقرر إدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس.

ولها حق إعادة الموضوع إلى اللجنة التي درسته لاستكمال ما تراه أو

لتعديل منهج الدراسة، كما أنها تراقب مرفقات المعاملة من وثائق وبيانات تساعد في تفهمها والإحاطة بها.

وللهيئة حق ترتيب الموضوعات في جدول الأعمال حسبما تراه من أولويات.

ولا ينتهي دور الهيئة العامة في الموضوع بمجرد إحالته إلى المجلس لإدراجه في جدول أعماله، وإنما يمتد للنظر في أي اعتراضات قد تثور على أسلوب مناقشته أو التصويت عليه أو طريقة التوصل إلى قرار بشأنه.

كما أن للهيئة الحق في وضع ترتيبات لدراسة الموضوعات وأسلوب مناقشتها على ما سبق بيانه في الفرع الثاني من المطلب الثالث من المبحث الأول[()[1]].

المطلب الرابع: جلسات المجلس

(ف361) وضعت اللائحة الداخلية حداً أدنى لعدد جلسات المجلس لا يجوز أن يقل عنها، حيث أوجبت المادة الثانية عشرة أن «يعقد مجلس الشورى جلسة عادية كل أسبوعين على الأقل»، فلا يعرى أسبوعان من جلسة واحدة عادية على الأقل فيما عدا العطل والإجازات الرسمية، وأما أكثر من ذلك فبحسب ما تتطلّبه أعمال المجلس، وقد جرى التطبيق في أغلب الأحوال على عقد ما لا يقل عن جلستين عاديتين أسبوعياً؛ وذلك لمواجهة كثافة الأعمال.

وأما تحديد يوم الجلسة وموعدها فهذا متروك لما يقرره رئيس المجلس، فله أن يحدد بقرار يصدر عنه أيام عقد الجلسات وساعة افتتاحها. كما أن له أن يقدم موعد أي جلسة أو يؤجله، سواء من حيث يوم عقدها أم من حيث ساعة افتتاحها، وذلك حسبما تدعو إليه الحاجة.

ولمواجهة أي حدث طارئ أو موضوع مستعجل لا يحتمل الانتظار إلى حين يوم الجلسة؛ فإن للرئيس دعوة المجلس إلى عقد جلسة طارئة في أي وقت.

[1] الفقرتين (286، 289).

(ف362) وهل يمكن عقد جلسة طارئة في أثناء العطل الرسمية مثل عطل الأعياد أو أيام الخميس والجمعة، أو في أثناء الإجازة الجماعية للمجلس؟

هذا السؤال يثير ما يعرف في المجالس الأخرى بأدوار الانعقاد، ودور الانعقاد هو الوقت من السنة الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يزاول اختصاصاته الدُستورية، ويمارس فيها ولايته ووكالته عن الأمة حسب المدة المحددة لنيابته عنها. ومجموع أدوار الانعقاد يطلق عليها الفصل التشريعي الذي يحوي عدداً من أدوار الانعقاد بعدد ما به من سنين أو بعدد أكثر، كما لو احتوت السنة على دورتين، فالفصل التشريعي ذو الأربع سنوات مثلاً ـ وهو الأغلب ـ به أربعة أدوار انعقاد أو ثمانية، لكن هل يستمر دور الانعقاد طوال العام أو يأخذ جزءاً من العام فقط؟ تختلف المجالس في ذلك، فبعضها يأخذ بمبدأ دوام الانعقاد، وبعض آخر يعتمد على حث الحكومة في أن تدعو البرلمان متى شاءت وتنهي دور الانعقاد متى شاءت، وبعض يحدد له الدُستور حداً أدنى أو حداً أعلى لدور الانعقاد.

وبالنظر إلى نظام مجلس الشورى فإنه عند صدوره يمكن أن يستدل منه على إدراج المجلس في مجموعة المجالس الدائمة، حيث إنه كان من الممكن عقد جلساته طوال العام، وفي أي يوم يحدده رئيس المجلس، وليس له إجازة جماعية، وإنما كل عضو يتمتع بإجازته في الوقت الذي يختاره، وبتاريخ 1418/3/17هـ صدر الأمر الملكي رقم أ/97 بتحديد وقت معين يتمتع فيه جميع أعضاء المجلس بإجازة سنوية وجاء فيه: «تكون المدة من اليوم الأول من برج الأسد وحتى نهاية اليوم الرابع عشر من برج السنبلة ـ وقدرها خمسة وأربعون يوماً ـ إجازة عادية سنوية لأعضاء مجلس الشورى»، ويطلق عليها أحياناً الإجازة الجماعية لشمولها جميع أعضاء المجلس، كما يطلق عليها العطلة الصيفية؛ لوقوعها في فصل الصيف؛ وهذا ما جعل المجلس قريباً من مجموعة المجالس ذوات أدوار الانعقاد المحددة المدة، حيث أصبح له أجل معين خلال العام يتوقف فيه عن العمل، وباقي العام هو وقت عمله، والمجلس لا يسميه دور انعقاد، وإنما يسميه سنة فله سنة أولى وسنة ثانية، وهكذا بعدد سنوات مدته البالغة أربع سنوات.

(ف363) وعليه فإن السنة المقصودة في تحديد أوقات عمل المجلس ومزاولته مهامه، تشمل مجموع أيام السنة باستثناء أيام الإجازة الجماعية السنوية المحددة بخمسة وأربعين يوماً حسبما حدده الأمر الملكي المشار إليه آنفاً، فخلال هذه الأيام يتوقف فيها المجلس عن مزاولة اختصاصاته.

(ف364) ولذلك جاء الأمر الملكي بمعالجة لدراسة ما يطرأ خلال هذه الفترة من موضوعات تدخل في اختصاص المجلس، وتتسم بالاستعجال بما لا تحتمل معه التأجيل إلى حين انتهاء إجازة المجلس، فنص على أنه: «وإذا طرأ أثناء هذه الإجازة ما يستوجب اتخاذ إجراء في أمر عاجل يدخل في اختصاص المجلس فيتخذ مجلس الوزراء ما يجب بشأنه وفقاً لنظامه، على أن يحال ذلك إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه بعد انتهاء إجازة أعضائه».

(ف365) وقد تولّى نظام المجلس تحديد النصاب اللازم لصحة الاجتماع، حيث نص في المادة السادسة عشرة منه على أنه «لا يكون اجتماع مجلس الشورى نظامياً، إلا إذا حضر الاجتماع ثلثا أعضائه على الأقل بمن فيهم الرئيس أو من ينوب عنه».

هنا يثور تساؤل عند مدى اشتراط توافر نصاب الحضور هل هو لازم توافره في كل الجلسة، أم هو لازم لانعقادها فقط، بحيث لا تفتتح إلا بعد اكتمال العدد اللازم للحضور «وهو الثلثان من عدد الأعضاء فأكثر»، ولا يضر بعد ذلك إن نقص العدد عن هذا الحد أثناء الاجتماع بخروج بعض الأعضاء في أثنائه؟ وظاهر هذا النص يدل على أن اكتمال النصاب شرط لنظامية الجلسة من بدء افتتاحها إلى انتهائها؛ لأن النص جاء بصيغة «لا يكون ... إلا» نفي وإثبات، وأتى بكلمة «اجتماع»، ولم يقل «انعقاد» أو «افتتاح» أو نحوهما مما يفيد اشتراط النصاب للبدء فقط، كما أتى بكلمة «إذا حضر الاجتماع»؛ ما يدل على أن الاجتماع مشروط بحضور النصاب ولم يجعل الحضور شرطاً للافتتاح أو للانعقاد فقط، فحضور النصاب يجب استصحابه في جميع أجزاء الاجتماع من البدء إلى النهاية. ثم إن النص جاء بكلمة «على الأقل»؛ ما يعطي دلالة على أنه لا يجوز النزول عن الثلثين بأي حال.

والخروج المؤثر في النصاب هو الخروج النهائي من الجلسة، أما

الخـروج الموقـت لعـارض يعـرض للعضـو ومـن ثـم يعـود إلى الاجـتماع فـلا تـأثير لـه في نصـاب الحضور.

(ف366) ووفقاً للمادة الثالثة عشرة من اللائحة الداخلية يتم توزيع جدول الأعمال الذي سـبق أن أقرتـه الهيئة العامة على الأعضاء قبل انعقاد الجلسة، ولم تحدد اللائحة أجلاً لذلك.

ويرفق بجدول الأعمال الموضوعات المدرجة ببنوده وما يتصل بها من تقارير، وغير ذلك مـما تـرى الهيئـة العامـة إرفاقـه بجـدول الأعـمال مثـل البيانـات والإحصـائيات والوثـائق والبحـوث والدراسات ذات الصلة.

(ف367) ونصت المادة الرابعة عشرة من اللائحة الداخلية على أنـه «يجـب عـلى عضـو مجلـس الشـورى دراسة جدول الأعمال في مقر المجلس، ولا يجوز له في كل الأحوال أن يصطحب معه خارج المجلـس أي أوراق أو أنظمة أو وثائق تتعلق بعمله».

ومعلوم أن الأنظمة والوثائق التي يمنع إخراجها من مقر المجلس هي تلك التي هي موضـع دراسة المجلس، أما الأنظمة والوثائق المعتمدة والمنشورة فهذه لا وجـه لمنعهـا؛ لأن حقهـا الـنشر والتداول.

وقد أوجد هذا النص حرجاً في ما يتعلق بغير الأعضاء ممن تسـتعين بهـم لجـان المجلـس مـن الخبراء والمستشارين وغيرهم، وكـذا منـدوبو وممثلـو الجهـات الحكوميـة الـذين تـدعوهم اللجـان للمناقشة في الموضـوعات المحالـة إليهـا، ومـدى إمكانيـة تزويـدهم بصـور مـن الموضـوعات محـل الدراسة والمناقشة معهم والوثائق ذات الصلة بها، فالنص ليس صريحاً في المنع من ذلـك، حيـث إن النص جاء صريحاً بمنع العضو من اصطحاب أوراق تتعلـق بعملـه، ولعـل الحكمـة مـن ورائـه هـو منعه من الخروج بـأوراق تفصـح عـن وجهـات النظـر المتداولـة في المجلـس قبـل أن تتبلـور بقـرار يُعبّر عن الموقف النهائي للمجلـس. أمـا مـا عـدا العضـو فإنـه لا يملـك حـق المشـاركة في مـداولات المجلــس وتبــادل وجهــات النظــر التــي تــؤثر في قراراتــه، وإنمــا يطلــب منــه الإجابــة والإفــادة بوجهات نظره في الموضوع حسبما تـرى اللجنـة حاجـة إليـه، ولا يمكـن أخـذ وجهـة نظـره بصـورة وافية من غير إحاطة بجوانب الموضوع الذي يطلـب رأيـه فيـه، وبعـد اللجنـة ينتهـي دوره، لتبـدأ

اللجنة في تكوين توصياتها؛ تمهيداً لعرضها على المجلس لاتخاذ قراره بشأنها.

وقد يحتج على هذا بأنه ما دام عضو المجلس ممنوعاً من الخروج بأي أوراق أو وثائق تتعلّق بعمله، فغيره من باب أولى، لكن يجاب عليه بأن غير العضو ليس له أساساً الحق في التزود بصورة من جدول أعمال المجلس وأي وثائق ذات صلة به، وإنما فقط يزوّد بصورة من الموضوع أو الاستفسارات التي يطلب منه إفادة بشأنها أو إجابة عنها، وليس شرطاً أن تلتزم بها اللجنة أو تقبلها.

(ف368) والمادة الخامسة عشرة من اللائحة نظمت طريقة طلب الكلام؛ فنصت على أن «على العضو الذي يرغب الكلام في أثناء الجلسة أن يطلب ذلك كتابة، وتدوّن طلبات الكلام بحسب ترتيب تقديمها».

وهذه الطريقة يبدو أنه ليس مراداً منها صورتها نفسها، وإنما يُراد منها تنظيم طلبات الكلام بأي وسيلة تحقق مقصود المادة، وهو إجابة طلبات الكلام بصورة منتظمة، فأي وسيلة يتحقق بها ذلك يتحقق بها مقصود المادة؛ لذا فإن التطبيق كان في البداية يتم بتعبئة بطاقات معدة لطلبات الكلام، لكن بعد إدخال نظام التقنية فإنه يتم طلب الكلام عبر الجهاز، وتظهر أسماء الطالبين مرتبة في الجهاز بحسب ترتيب إدخالهم طلباتهم.

والذي يظهر لي أنه لا يوجد ما يمنع من الأخذ أحياناً بأسلوب رفع الأيدي في طلب الكلام حينما تدعو الحاجة إلى ذلك؛ لأن المادة لم تأتِ على سبيل الحصر، وإنما جاءت بالوسيلة التي تفرض عندما يثور تشكيك أو اعتراض على ما عداها، أو يخشى أن تكون أي وسيلة أخرى مظنة الانتقائية أو الإهمال أو التقديم أو التأخير.

(ف369) ومما يرتبط بهذه التقنية ما نصت عليه المادة السادسة عشرة من اللائحة من أن: «يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه مراعياً في ذلك ترتيب طلباتهم، وما تستدعيه المصلحة في المناقشة»، وهذا الإذن بطلب الكلام لطالبيه يراعى فيه ترتيب طلبات الكلام، وبحسب ما تستدعيه المصلحة في المناقشة، وهذا النص يُفهم منه إعطاء رئيس المجلس فرصة تحديد من يؤذن لهم بالكلام سواء من حيث ترتيبهم أم عددهم، بحيث يملك تقديم

بعضهم على بعض أو الاقتصار على بعضهم بحسب ما يقدره من صلة الموضوع باختصاص طالب الكلام؛ لأن الترتيب ليس مقرراً بصيغة الجزم، وإنما بصيغة المراعاة التي تسمح بقدر من السلطة التقديرية. كما أنه مقيد بمصلحة النقاش، وإذا استحضرنا السلطة المقررة لرئيس الجلسة وفقاً للمادة الثالثة من اللائحة الداخلية ونصها: «يفتتح رئيس المجلس الجلسات، ويُعلن انتهاءها، ويدير المناقشات خلالها، ويشترك في هذه المناقشات، ويأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع والوقت، وينهي المناقشة، ويطرح الموضوعات للتصويت. وله أن يتخذ ما يراه ملائماً وكافياً لحفظ النظام في أثناء الجلسات». وهذا النص يعطي لرئيس الجلسة حق إنهاء المناقشة بما يسمح له بالوقوف عن الاستمرار في الإذن بالكلام، والاكتفاء بعدد محدد حسبما يقدّره من حاجة الموضوع وأهميته ومدى تغطيته بالمناقشة.

وهذه السلطة ليست مُسلّمة ولا متفقاً عليها، وإنما تثير اعتراضاً من حيث أن إعطاء رئيس الجلسة فرصة مخالفة الترتيب قد يترتب عليه تقديم عضو على آخر مما يحدث تمييزاً بين الأعضاء، كما أن إعطاءه فرصة إنهاء المناقشة والاقتصار على عدد محدد قد يحرم المجلس من فرصة الاستماع إلى أكبر قدر ممكن من وجهات النظر، كما أنه قد يكون لدى من أغفل طلبه وجهة نظر مؤثرة في الموضوع.

وهو اعتراض تظهر وجاهته، ولكن يعارضه أنه لا يبقى للسلطة المقررة لرئيس الجلسة تطبيق مؤثر في مراعاة متطلبات دراسة الموضوعات، كما أنه يطيل من أمد المناقشات، وقد يترتب عليه تكرار الحديث بما لا يأتي بمزيد فائدة ويبعث على السأم والملل.

(ف370) والمادة السابعة عشرة من اللائحة نظّمت جريان الكلام، فمنعت العضو من أن يتكلم في الموضوع الواحد أكثر من عشر دقائق إلا بإذن الرئيس، ويفهم من هذا أن الوقت المحدد حق بكامله للعضو لا ينتقص منه ما دام ملتزماً حدود الموضوع، أما الزيادة عليه فممكنة بإذن الرئيس، وقد جرى تعديل على هذه المدة بتخفيضها إلى خمس دقائق بموجب الأمر الملكي رقم أ/181 وتاريخ 1428/12/14هـ.

كما منعت المادة المشار إليها أن يتوجه العضو بالكلام إلى الرئيس أو المجلس؛ وذلك منعاً لأن تتحول المناقشة إلى سجال وجدال بين عضو وزميل له.

كما منعت المادة المشار إليها مقاطعة المتكلم من قبل أي عضو آخر، فليس لأي أحد أن يقاطع المتكلم ما عدا الرئيس، وذلك لما له من سلطة في توجيه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع وعدم الخروج عنه، أو إلى التزام الوقت المحدد وعدم تجاوزه، وما له من سلطة إنهاء المناقشة.

(ف371) والمادة الثامنة عشرة من اللائحة الداخلية أعطت لمجلس الشورى وحده، وليس لرئيسه، الحق في أن يقرر تأجيل بحث الموضوع المدرج على جدول أعماله، سواء قبل أن يشرع في بحثه أو بعد الشروع فيه وأثناء بحثه، وذلك لأي سبب يقدره، إما لضيق الوقت، أو لانتظار ورود موضوع ذي صلة به، أو لاستكمال جوانب منه ظهر أثناء المناقشة نقصها، أو لأي سبب آخر.

(ف372) كما جعلت المادة المذكورة للمجلس حق إعادة دراسة موضوع سبق له أن أنهاه، وهذه السلطة هي في إعادة دراسة الموضوع، حتى بعد أن يتخذ فيه قراره، لكن بشرط ألا يكون قد خرج من يده وتم رفعه؛ لأنه لا سبيل له عليه حينئذ. وهي سلطة قد يجد المجلس ما يحوجه إليها في ما لو تبدّى له بعد إنهاء دراسة الموضوع ما يؤثر في النتيجة التي انتهى إليها.

وهذه السلطة لم ترسم المادة وسيلة معينة لممارستها، وهي ليست من الأمور التي يتعيّن فيها اتخاذ قرار مكتوب يصدر عن المجلس؛ لذا فهي سلطة تتعلق بإجراءات الدراسة والمناقشة فتكفلت ببيانها قواعد عمل المجلس واللجان.

(ف373) كما جعلت المادة المذكورة لرئيس الجلسة الحق في أن يوقف الجلسة موقتاً، لكن لمدة لا تتجاوز الساعة، وهذه الصلاحية أعطيَتْ إلى الرئيس لمواجهة أي عارض سواء من داخل الجلسة أم خارجها يدعو إلى إيقاف الجلسة؛ حتى يزول هذا العارض، والحالة الغالبة في التطبيق التي يتم فيها إيقاف الجلسة هي لأداء صلاة الظهر، حيث إنها تتخلل الوقت المحدد للجلسة.

(ف374) ولأن نتائج الجلسة وثمرتها يتمثل فيها ما تنتهي إليه من قرار بشأن الموضوع محل الدراسة، فقد تكفل نظام المجلس بتحديد النصاب اللازم لاتخاذ القرار، فنصت المادة السادسة عشرة منه على أنه «... لا تكون القرارات نظامية إلا إذا وافقت عليها أغلبية المجلس»، وهو ما أحالت إليه المادة الحادية والثلاثون من اللائحة الداخلية، والأغلبية يراد بها هنا أغلبية الأعضاء الذين يتكوّن منهم المجلس بحسب نص المادة الثالثة من نظام المجلس وما يطرأ على العدد من تعديلات.

(ف375) وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يُعاد طرح الموضوع للتصويت في الجلسة التالية، فإذا لم تتحقق الأغلبية اللازمة في هذه الجلسة رفع الموضوع إلى الملك مرفقاً به ما تم بشأنه من دراسة ومبيّناً فيه نتيجة التصويت عليه في الجلستين، كما تنص على ذلك المادة الحادية والثلاثون من اللائحة المذكورة، ونصها: «تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المنصوص عليها في المادة السادسة عشرة من نظام مجلس الشورى. وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يعاد طرح الموضوع للتصويت في الجلسة التالية.

فإذا لم تتحقق الأغلبية اللازمة في هذه الجلسة رفع الموضوع إلى الملك مرفقاً به ما تم بشأنه من دراسة، ومبيّناً فيه نتيجة التصويت عليه في الجلستين».

وهذه المادة عند التطبيق ليست سهلة ولا واضحة المعالم بدرجة تمنع الارتباك في تطبيقها، فأهم عقبة يواجهها التطبيق هو متى يصل المجلس إلى مرحلة انعدام القرارات التي تعالجها هذه المادة، ذلك أنه في حالة عدم حصول المقترح المعروض على المجلس على الأغلبية المطلوبة، فإنه يتعيّن عليه أن يلجأ إلى المقترحات البديلة للتصويت عليها واحدة فواحدة، وهذا ما يلجئ إلى تلمس المقترحات البديلة منعاً للوصول إلى حالة انعدام القرار، كما أن من العقبات التي قد تواجه تطبيق هذه المادة أن الغالب في أعمال المجلس هو مناقشة الأنظمة والتصويت عليها مادة مادة، فلو لم تحصل أي مادة على العدد المطلوب، وكذا أي مقترحات بديلة فإنه من الصعب القول باللجوء إلى تطبيق المادة الحادية والثلاثين المشار إليها؛ لأنه من الممكن إسقاط هذه المادة والسير في مجمل النظام من دونها،

اللـهم إلا إذا كانت هذه المادة المسقطة تمثل الأساس الذي يقوم عليه النظام، أو يختـل بنـاؤه مـن دونهـا؛ لـذا فإن الحالة الواضحة لتطبيق هذه المادة تبرز عندما يتم التصويت عـلى كامـل الموضـوع كـما في التصـويت عـلى مجموع النظام لو كان المجلس يعمل بهذا، أو التصويت على مجمل الاتفاقية أو المعاهدة أو الخطـة أو عقد الامتياز أو تفسير نص نظام، ومن ثم لم يحظ المقترح المعروض بشأن الموضوع بكاملـه ولا أي مقترح بديل بالأغلبية المطلوبة، فحينئذ يتعين ـ مـن وجهـة نظـري ـ قلـب التصـويت بحيـث يجـري التصويت على عدم الموافقة؛ لأنه لا يصح أن يستدل من نتيجـة التصـويت عـلى الموافقـة عـلى عـدد الأصوات غير الموافقة؛ فالمجلس في هذه المرحلة يواجه موقفاً يتعين أن يتخذ فيه قـراراً إمـا بالموافقـة أو بعدم الموافقة، ولا يمكن أن يُنسب إلى المجلس قرار بأي منهما ما لم يكن قد جرى التصويت عليـه وحاز الأغلبية المشترطة نظاماً بحسب نص المادة السادسة عشرة من نظام المجلس، فـإذا لم يحـظ أي منهما بالأغلبية المطلوبة فحينئذ يصح ـ في ما أرى ـ أن يقال إن المجلس وصل إلى مرحلة لم يمكنـه أن يتخذ قراراً، فيلجأ حينئذ إلى تطبيق المادة الحادية والثلاثين المشار إليها بحيـث يعـاد طـرح الموضـوع للتصويت في الجلسة التالية.

(ف376) وهنا يثور إشكالان أيضاً، الأول منهما أنه عند إعادة طرح الموضوع هـل يقـتصر عـلى التصويت فقط، بحيث لا يسمح بإعادة المناقشة فيه ولا عرض مقترحات بديلة، إن ظاهر النص يـدل على عدم السماح بذلك، وإنما يقتصر على التصويت فقط، أي يعـاد التصـويت عـلى الموافقـة، فـإن لم يتم إحراز الأغلبية المطلوبة يعـاد التصـويت أيضـاً عـلى عـدم الموافقـة، فـإن لم يحـرز هـذا الأغلبيـة المطلوبة أيضاً يرفع الموضوع إلى الملك مرفقاً به ما تم بشأنه من دراسـة، مـع بيـان نتيجـة التصـويت عليه في الجلستين.

(ف377) والإشكال الثاني هو في تحديـد الجلسـة التـي يعـاد فيهـا طـرح الموضـوع، فـالنص جاء بلفظ «الجلسة التالية» بما يشعر بأن المـراد هـو الجلسـة التـي تـلي مبـاشرة الجلسـة التـي تـم فيهـا التصـويت الأول، إلا أن هـذا يمكـن أن يواجـه بـأن إعـادة عرضـة مبـاشرة في الجلسـة التالية قد تضـيع الحكمـة مـن الإعـادة، بحيـث لا تتـاح فرصـة كاملـة لإعـادة تأمـل الأعضـاء في

الموضوع وتمحيصه؛ لأن المطبق فعلياً في أغلب الأحوال تتابع الجلستين في يـومين متتـاليين، وأحيانـاً يُعـاد تنظيم الجلسات بحيث يفصل بينهما بيوم واحد فقط، وعلى هذا فإن الحاجة العملية تقتضي ـ في مـا أرى ـ التسامح في وقت إعادة طرح الموضوع، بحيث يُعاد في جلسة تالية، ولو لم تكـن الجلسـة التاليـة مبـاشرة لجلسة التصويت الأول؛ لأن المقصود من هذا الحكم هو توفير فرصة أخرى لاستجلاء الموقف بشكل نهائي، ويبعد أن يكون عامل الوقت مقصوداً بهذه الحدة والشـدة التـي قـد لا تخـدم الموضـوع، بـل قـد تُضـيّع فائدته كما أسلفت.

(ف378) وأخيراً، حيث إن مرحلة عرض الموضوع على المجلس تختتم بالتصويت عليه، فـإن المـادة الثانيـة والثلاثين من اللائحة الداخلية للمجلس قـد أحاطـت هـذه الخاتمـة بمـا يمنـع زعزعتهـا، فمنعـت أي مناقشـة في الموضوع أو إبداء أي رأي جديد فيه أثناء التصويت عليه، وذلك خشية مـن أن تزعـزع هـذه المناقشـة أو طـرح الآراء الجديدة، المواقف بشأن الموضوع المعـروض بعـد أن انتهـت مناقشـته وحـان وقـت الحسـم فيـه، بـل إن الاحتياط لهذه المرحلة بلغ حد منع رئيس الجلسة من الإدلاء بصوته إلا بعد انتهاء الأعضاء من التصويت؛ وذلك خشية أن يكون صوت الرئيس مؤثراً في موقف أي من الأعضاء، حيث عادة ما يكون لرئيس أي جلسـة أو فريـق عمل تأثير ولو إلى حد ما، أو يحصل اتكال عليه في توجه النتيجة.

الفصل الثالث

صدور نظام مجلس الوزراء

(ف379) كان النظام المعمول به لمجلس الوزراء عند صدور النظام الأساسي للحكم هو نظام مجلس الوزراء الصادر في عام 1377هـ الذي سبق بيان أحكامه في الباب الأول، وبما أن النظام الأساسي للحكم قد أحدث نقلة نوعية ومهمة في مجال العمل التنظيمي باستحداث جهاز تنظيمي فاعل هو مجلس الشورى، وهذا ما يستلزم إجراء تعديل في نظام مجلس الوزراء بما يتفق مع هذا التطور، فنصت المادة السادسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم في نهايتها على أن: «يُعدّل نظام مجلس الوزراء واختصاصاته وفقاً لهذا النظام»، وتنفيذاً لذلك صدر نظام مجلس الوزراء بالأمر الملكي رقم أ/13 وتاريخ 1414/3/3هـ ليحل محل نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 38 وتاريخ 1377/10/22هـ وتعديلاته.

ومن أهم معالم هذا النظام:

1 ـ هيكلية المجلس.

2 ـ اختصاصات المجلس.

3 ـ سير أعمال المجلس.

وتفصيل ذلك في المباحث التالية:

المبحث الأول: هيكلية المجلس.

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس.

المبحث الثالث: سير أعمال المجلس.

المبحث الأول: هيكلية المجلس

جاء النظام بتحديد معالم هيكل المجلس على الوجه الآتي:

(ف380) أولاً: صفة المجلس وارتباطه:

استهل النظام ببيان صفة المجلس والجهة التي يرتبط بها، فجاءت المادة الأولى بالنص على أن: «مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك»، ووصف المجلس بأنه هيئة نظامية[([1])] تستدعي البحث بالمقصود بوصف «نظامية» إلى أبعد مما يوحي به هذا الوصف حينما توصف به الإجراءات والنصوص، والذي يعني أن الإجراء يستند إلى نظام أو يبنى على نظام، وأن النص صادر في نظام أو بناءً على نظام، أما حينما توصف هيئة في النظام الخاص بها بأنها نظامية فهذا يستدعي البحث في المقصود، لأن مجرد صدور نظام بها يعني أنها هيئة نظامية مؤسسة بموجب هذا النظام فلا قيمة قانونية لهذا الوصف، وإنما يسوغ إطلاق هذا الوصف في معرض الحديث عن هيئة أو مؤسسة أو جهاز في غير النظام الخاص بكل منها، حيث يقصد منه بيان أن هذه الهيئة أو المؤسسة أو الجهاز مُؤسس كل منها بموجب نظام أو بناءً عليه.

لذا فإن التأويلات التي ترد بشأن هذا النص يمكن إجمالها في ما يأتي:

1 ـ أنه وصف طردي جاء استطراداً في وصف الهيئة، ولا معنى له أبعد من أن المجلس هيئة مؤسسة وفق نظام.

2 ـ أنه وصف يقصد به أن المجلس هيئة تنظيمية لها اختصاص تنظيمي في سن الأنظمة واللوائح والاتفاقيات والمعاهدات الدولية وغيرها من الاختصاصات التنظيمية.

لكن يرد على هذا أن مجلس الوزراء ليس هيئة تنظيمية فحسب، وإنما هو إضافة إلى ذلك هيئة تنفيذية، كما سيأتي بيانه[([2])].

[1] وهذا الوصف كان موجوداً في النظام السابق لمجلس الوزراء في مادته السابعة.

[2] في المطلب الثالث من المبحث الثاني من هذا الفصل (الفقرة 407).

3 ـ أن المجلس هيئة ذات هيكلية إدارية وشُعب إدارية.

4 ـ أن المقصود بهيئة نظامية أن المجلس هيئة دُستورية، بمعنى أنها ضمن الأجهزة الدُستورية المؤسسة بموجب النظام الأساسي للحكم، لكن النظام تجنب وصف الدُستورية مراعياً في ذلك نص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم التي نصت على كون كتاب الله تعالى وسُنّة رسوله دُستوراً لهذا البلاد، فلم يشأ وصف المجلس بوصف الدُستورية لئلا يفهم منه نسبة تأسيس المجلس إلى نص فيهما، وإنما هو مبني على مقتضيات حسن سياسة الأمة وتدبير شؤونها، ولذا جاء بوصف «نظامية» نسبة إلى النظام الأساسي للحكم الذي أسس لهذه الهيئة، وهذا الاحتمال يبدو أكثر الاحتمالات قبولاً، حيث توجد دول لا تأخذ بنظام إيجاد مجلس للوزراء على خلاف ما هو شائع في كثير من الدول. وذلك بحسب دُستور كل دولة، ولذا جاء نظام مجلس الوزراء بوصفه بأنه هيئة تستند إلى النظام الأساسي الذي يُعد وثيقة دُستورية موضوعها التنظيم العام للسلطة في هذه البلاد.

مع هذا القبول فقد يرد عليه أيضاً أن هذا الوصف قد ورد مقارناً للمجلس في نظامه السابق الصادر عام 1377هـ فلم يختص به هذا النظام الجديد.

وورد النص على أن هذه الهيئة يرأسها الملك جاء على سبيل التأكيد، لأنه أمر متكرر سلفاً بموجب النظام الأساسي للحكم في مادته السادسة والخمسين كما سبق بيانه في موضعه[(1)].

(ف381) ثانياً: مقر المجلس:

حيث تقرر بموجب النظام الأساسي للحكم في مادته الأولى تحديد عاصمة الدولة بأنها مدينة الرياض التي تكون هي مركز السلطة في الدولة وتصريف شؤونها، فإن هذا يستتبع وجود مجلس الوزراء فيها باعتباره إحدى السلطات المركزية في الدولة، وباعتباره قمة السلطة التنفيذية، وهذا ما أكدته المادة الثانية التي نصت على أن يكون «مقر مجلس الوزراء مدينة الرياض»، لكنها أتبعت ذلك بالنص على أنه «لا يجوز عقد جلساته في جهة

[1] الفقرة (206).

أخرى من المملكة»، وهو ما جرى عليه العمل منذ زمن بعيد، وبخاصة خلال فترات الصيف، حيث يعقد مجلس الوزراء في المنطقة الغربية من المملكة، حتى أصبح عادة حكومية.

(ف382) ثالثاً: شروط عضوية المجلس:

حددت المادة الثالثة شروط العضوية في مجلس الوزراء بثلاثة شروط هي:

1 ـ أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، وقد سبق بيان مدلول هذا الشرط عند الحديث عن شروط العضوية في مجلس الشورى[([1])]؛ لأن هذا الشرط موحّد بين المجلسين.

2 ـ أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية، وهذا الشرط تقدير يعتمد على سجل العضو المختار وخبرته وتأهيله، وهذا الشرط مشترط أيضاً في عضوية مجلس الشورى وسبق بيانه[([2])].

3 ـ ألا يكون محكوماً عليه بجريمة مُخلّة بالدين والشرف. وهذا الشرط انفرد بالنص عليه صراحة نظام مجلس الوزراء دون نظام مجلس الشورى، ولا يعني عدم النص عليه هناك عدم اعتباره، وإنما هو معتبر في العضوية لمجلس الشورى، ولعل إغفال النص عليه صراحة هناك لدخوله في المدلول الواسع للشرط الثاني، وهو اشتراط الصلاح والكفاية.

هذا شرط متوارد اشتراطه في عموم الوظائف العامة، ويتأكد في الوظائف القيادية، وكثيراً ما تحدد الأنظمة التي تشترط ذلك أمداً معيناً ينتهي بعده أثر الحكم الصادر بالجريمة، بحيث تعود بعدها الأهلية والاعتبار إلى المحكوم عليه اكتفاءً بما مضى عليه من مدة حرمان، إلا أنه في بعض الأحيان لا يوضع أمد لذلك؛ ما يعني استمرار حرمان المحكوم عليه من الأهلية لتولي وظائف معينة لاعتبارات خاصة بها، مثل أهميتها بما يتطلب أقصى درجة من النزاهة والأمانة؛ لذا فإنه لم ينص هنا على تحديد

[1] الفقرة (255).
[2] الفقرة (256).

فترة معينة يعتبر بعدها أثر الحكم منتهياً كما هو الشأن في بعض الوظائف.

(ف383) رابعاً: أداء اليمين:

نظراً إلى أهمية المنصب فإن شاغله لا يباشر عمله إلا بعد أداء اليمين المنصوص عليها في المادة الرابعة.

لم تصرح المادة بتحديد من يؤدي الأعضاء اليمين أمامه، كما صرح به في نظام مجلس الشورى، لكن من المفهوم والمستقر أنه الملك باعتباره مرجع السلطات وارتباط المجلس به، وأما صفته رئيساً لمجلس الوزراء فليست هي المعتبرة في أداء اليمين أمامه؛ لأنه بهذا المنصب جزء من تكوين المجلس.

(ف384) خامساً: متطلبات النزاهة والحيادية في أعضاء المجلس:

تلبية لما يقتضيه شغل هذا المنصب من تفرغ كامل وحيادية، فقد حظرت المادة الخامسة الجمع بين عضوية مجلس الوزراء وأي وظيفة حكومية أخرى، إلا إذا رأى رئيس مجلس الوزراء أن الضرورة تدعو إلى ذلك.

كما أنه تلبيةً لما يتطلّبه شغل هذا المنصب من أمانة ونزاهة، فقد حظرت المادة السادسة على عضو مجلس الوزراء في أثناء توليه العضوية أن يشتري أو يستأجر مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام أياً من أملاك الدولة، كما حظرت عليه بيع أو إيجار أي شيء من أملاكه إلى الحكومة، أو مزاولة أي عمل تجاري أو مالي، أو قبول العضوية لمجلس إدارة أي شركة.

(ف385) سادساً: أوضاع أعضاء المجلس:

حددت المادة الثامنة طريقة معالجة شؤون أعضاء المجلس، حيث يُعينون ويعفَون من مناصبهم بأمر ملكي، وأحالت في ما يتعلق بمسؤولياتهم إلى ما تضمنه النظام الأساسي للحكم في مادته السابعة والخمسين والثامنة والخمسين، حيث قررت أولاهما مسؤولية الوزراء الأعضاء في المجلس بالتضامن أمام الملك عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة، وقررت المادة الأخرى مسؤولية الوزير الذي يرأس وزارة

أو مصلحة مستقلة عن الجهة التي يرأسها أمام رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما أكدته المادة العاشرة من نظام المجلس، حيث نصت على أن يعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته، متقيداً في ممارسته أعماله بما يقضي به نظام المجلس والأنظمة واللوائح الأخرى.

ولمواجهة حالات تغيب أي من الوزراء الأعضاء، فقد حصرت المادة الحادية عشرة النيابة عنه في وزير عضو آخر يحدد بأمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة يتولى الوزير النائب عن زميله ممارسة صلاحيات هذا الأخير طيلة فترة غيابه.

أما في ما يتعلق بحقوق الوزراء الأعضاء فقد تركه النظام للنظام الداخلي، ومع أنه لم يصدر نظام داخلي للمجلس حسبما تقضي به المادة الحادية والثلاثون من النظام، إلا أنه يوجد نظام للوزراء ونواب الوزراء وشاغلي المرتبة الممتازة يحدد حقوقهم وينظم أوضاعهم، صادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/10 وتاريخ 1391/3/18هـ ولمواجهة حالات إخلال أي من أعضاء المجلس بواجباته، فقد نصت المادة السابعة عشرة على أن يحاكم أعضاء مجلس الوزراء عن المخالفات التي يرتكبونها في أعمالهم الرسمية بموجب نظام، حددت المادة أهم عناصر هذا النظام، بحيث يتضمن بيان المخالفات، وتحديد إجراءات الاتهام، والمحاكمة، وكيفية تأليف هيئة المحكمة. ولعل ما يسوغ تنظيم محاكمة الوزراء بنظام خاص بهم ما تتسم به أعمالهم من حساسية، ويوجد نظام من قبل لا يزال ساري المفعول خاص بمحاكمة الوزراء صادر بموجب المرسوم الملكي رقم 88 وتاريخ 1380/9/22هـ وهو النظام الذي قضى نظام الوزراء ونواب الوزراء المشار إليه آنفاً بأن يسري هذا النظام على نواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة.

(ف386) سابعاً: مدة المجلس:

في تطور جديد في تنظيم المجلس، فقد حددت المادة التاسعة مدته بما لا يزيد على أربع سنوات، بحيث يتم خلالها إعادة تشكيله بأمر ملكي؛ وذلك من أجل إتاحة الفرصة للتجديد.

وفي حالة انتهاء المدة قبل إعادة تشكيله، يستمر في أداء عمله حتى إعادة التشكيل؛ وذلك منعاً لحدوث حالة فراغ.

(ف387) ثامناً: تشكيل المجلس:

بيّنت المادة الثانية عشرة من يتألف منهم المجلس، وهم:

أ ـ رئيس مجلس الوزراء، وهو الملك بمقتضى هذا النظام والنظام الأساسي للحكم، كما سبق إيضاحه [(1)].

ب ـ نواب رئيس مجلس الوزراء، ومع أنه لم يرد نص نظامي بتحديد عددهم، إلا أن العمل جرى على تعيين نائبين.

جـ الوزراء العاملون، وهم الذين يرأسون وزارات أو مصالح مستقلة أو ما شاع التعبير عنهم بحاملي الحقائب الوزارية.

د ـ وزراء الدولة الذين يُعيّنون أعضاءً في مجلس الوزراء بأمر ملكي، وهم الذين لا يرأسون وزارات ولا مصالح مستقلة، أي من دون حقائب وزارية.

هـ مستشارو الملك الذين يُعيّنون أعضاءً في مجلس الوزراء بأمر ملكي.

(ف388) وبمقتضى هذا التشكيل، فإن المادة الثالثة عشرة ونصها: «حضور اجتماعات مجلس الوزراء حق خاص بأعضائه فقط وبالأمين العام لمجلس الوزراء، ويجوز بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء السماح لأحد المسؤولين أو الخبراء بحضور جلسات المجلس؛ لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، على أن يكون حق التصويت خاصاً بالأعضاء فقط»؛ قد حصرت حق حضور اجتماعات المجلس في أعضائه فقط، وأعطت الأمين العام للمجلس حق الحضور بمقتضى عمله الذي يتمثل في رصد أعمال المجلس، وتنظيمها، والإشراف على محاضر اجتماعاته، وتدوين قراراته، وإصدارها.

(ف389) ولكن بما أن المجلس قد يجد حاجة إلى الاستماع إلى أي من المسؤولين أو الخبراء في ما يُعرض عليه من أعمال، أو في ما يناقشه

[1] الفقرة (380).

من موضوعات، فقد سمحت المادة بحضور أي من المسؤولين أو الخبراء جلسة المجلس، لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، وقيّدت حق الحضور بأن يكون بناء على طلب الرئيس أو أحد أعضاء المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، ويظهر من هذا النص أن طلب الحضور من الرئيس يقصد به أن يكون الطلب من رئيس الجلسة، سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو أياً من نائبيه؛ بدليل أن نصوص النظام تشير إلى رئيس مجلس الوزراء بصفته دائماً حينما يكون هو المقصود، وأما بصدد سير أعمال الجلسات فتكتفي بكلمة الرئيس كما في التصويت في المادة الرابعة عشرة، كما يظهر من النص أن اشتراط موافقة رئيس مجلس الوزراء هي بالنسبة لطلب أحد أعضاء المجلس حضور أي من المسؤولين أو الخبراء جلسة المجلس، أما طلب الرئيس في ما لو كان أحد النائبين فلا تشترط له الموافقة.

ومن المستقر نظاماً وعملاً في عموم المجالس أياً كانت أن من يحضر جلسات أي من تلك المجالس من غير أعضائه، فإنه لا يكون له حق التصويت، لأنه ليس جزءاً من تكوينه، وإنما يقتصر فقط على ما استدعي من أجله، وهذا ما أكدته المادة الثالثة عشرة، المشار إليها بشأن اجتماعات مجلس الوزراء.

(ف390) تاسعاً: التشكيلات الإدارية للمجلس:

حددت المادة الثلاثون التشكيلات الإدارية لمجلس الوزراء، وهي الأجهزة التالية:

1 ـ ديوان رئاسة مجلس الوزراء.

2 ـ الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

3 ـ هيئة الخبراء.

وقد صدر الأمر الملكي رقم أ/124 وتاريخ 1432/7/24هـ بضم ديوان رئاسة مجلس الوزراء إلى الديوان الملكي واعتبارهما جهازاً واحداً بمسمى الديوان الملكي، ثم صدر الأمر الملكي رقم أ/151 وتاريخ 1432/9/3هـ بتعديل المادة (30) من نظام مجلس الوزراء المشار إليها لتصبح

بالنص الآتي: «يدخل في تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية الجهازان الآتيان:

أولاً: الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ثانياً: هيئة الخبراء.

ويُبيّن النظام الداخلي لمجلس الوزراء تشكيلات هذين الجهازين واختصاصاتهما وكيفية قيامهما بأعمالهما وعلاقاتهما بالديوان الملكي».

كما تضمّن هذا الأمر الملكي أن تحل عبارة «الديوان الملكي» محل عبارة «ديوان رئاسة مجلس الوزراء»، حيثما وردت هاتان العبارتان في الأنظمة والأوامر والقرارات.

وتركت المادة الثلاثون المشار إليها قبل تعديلها وبعده، تفصيل تشكيل هذه الأجهزة واختصاصاتها، وكيفية قيامها بأعمالها للنظام الداخلي للمجلس الذي قررت المادة الحادية والثلاثون إصداره بأمر ملكي، أي بالأداة نفسها التي صدر بها النظام نفسه، لكن هذا النظام لم يصدر بعد.

ولا يعني هذا أن هذه التشكيلات تعيش الآن في فراغ، فهذه الأجهزة موجودة منذ إنشاء أول مجلس للوزراء الصادر عام 1373هـ حيث نص في مادته التاسعة عشرة على تكوين ديوان للمجلس، كما أنه نص على شعب المجلس ومن بينها الأمانة العامة وشعبة الخبراء.

(ف391) وبعد ستة أشهر فقط من إنشاء مجلس الوزراء صدر المرسوم الملكي رقم 124/1/20/5 وتاريخ 1374/1/21هـ[(1)]، بإلغاء ديوان النيابة العامة وتحويله ديواناً لرئيس مجلس الوزراء وجاء فيه:

«أولاً: يصبح ديوان النيابة ديواناً لرئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: ترتبط جميع الوزارات في مخاطبتها بهذا الديوان، ولرئيس مجلس الوزراء ممارسة كافة الأعمال وإصدار أوامره إلى الجهات جميعها وفق الصلاحية المخولة له منا.

[1] أم القرى، العدد 1532 بتاريخ 1374/1/26هـ الموافق 1954/9/24هـ

ثالثاً: على كل وزارة العناية بأعمالها ضمن المخصوص دون ما حاجة إلى العرض لـرئيس مجلـس الـوزراء إلا في الحالات الآتية:

أ ـ إذا قدمت شكوى لرئيس مجلس الوزراء واستعلم من وزارة ما عما لديها في تلـك الشـكوى، وبعـد رفـع الإجابة عنها انتظار ما يصدر إليها منه.

ب ـ المسـائل التـي لا يسـيغ نظـام تلـك الـوزارة البـت فيهـا مـن قبلهـا، عرضـها لـرئيس مجلـس الوزراء.

جـ المواضيع التي نص نظام مجلس الوزراء على ضرورة عرضها على مجلس الوزراء.

رابعاً: المعاملات التي ترد إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء التي يجب أن تعرض عـلى مجلـس الوزراء تحال من ديوانه إلى الأمـين العـام لعرضـها عـلى المجلـس ليتخـذ قـراره حيالهـا، ثـم تُعـاد المعاملة مع القرار المتخذ عليها إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء؛ ليتولّى الديوان تهيئـة الإجـراءات اللازمة عليها.

خامساً: المواضيع التي ترد إلى رئيس مجلس الـوزراء والتـي لم يـنص نظـام المجلـس بعرضـها على المجلس؛ فللرئيس حق التصرف فيها وفق الأنظمة والتعليمات المرعية، وعرض ما يجب منهـا علينا.

سادساً: لجميع الوزارات والإدارات حق الاتصال ببعضها بعضاً في المخابرات الأوليـة اختصـاراً للوقت وتوخّياً لسرعة الوصول إلى نتيجة، ثم تقديم النتيجة بكاملها لرئيس مجلس الوزراء لعرض ما يجب عرضه منها علينا.

سابعاً: على الأمانة العامة لمجلس الوزراء تنفيذ مقـتضى نظامهـا المنصـوص عليـه في نظـام شـعب مجلـس الوزراء.

ثامناً: يتفرغ جميع الوزراء لأعمالهم الأساسية في وزاراتهم وتصريفهـا طبـق الـنظم المعمـول بها.

تاسعاً: على رئيس مجلس الـوزراء إنفـاذ أمرنـا هـذا وإبلاغـه لجميـع الـوزارات والإدارات الرئيسـة للعمـل بمقتضاه».

وكما سبق في الفقرة السابقة، جرى ضم هذا الديوان إلى الديوان الملكي.

(ف392) وأما الأمانة العامة وشُعبة الخبراء فقد سبقت الإشارة إلى أن المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء الصادر في عام 1373هـ المشار إليها، نصّت على أن يتم تنظيم شُعب المجلس بأمر ملكي، وصدر مع النظام نفسه نظام شُعب مجلس الوزراء، وتضمن في الباب الأول منه (المكوّن من المواد 1 ـ 5) تنظيم الأمانة العامة، كما تضمن في الباب الثالث منه (المكوّن من المواد 11 ـ 16) تنظيم شُعبة الخبراء.

وجاء نظام مجلس الوزراء التالي الصادر في عام 1377هـ بالنص في مادته الخامسة والأربعين على تشكيلات المجلس الإدارية (وهي الشُعب الآتية: ديوان رئاسة مجلس الوزراء، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وشعبة الخبراء)، وأوكل تنظيمها إلى النظام الداخلي للمجلس الذي لم يصدر، ولم أطّلع على نصوص تنظيمية حديثة شاملة لهذه الشُعب؛ ولذا فعودة إلى نظام شُعب مجلس الوزراء الصادر في عام 1373هـ نستخلص منه الأحكام المنظمة لهذين الجهازين، حيث ورد بشأن الأمانة العامة الأحكام التالية:

«المادة 1 ـ يُعيّن الأمين العام لمجلس الوزراء بمرسوم ملكي، ويحضر الأمين العام جلسات مجلس الوزراء.

المادة 2 ـ يرشح الأمين العام لمجلس الوزراء ما تحتاج إليه الأمانة العامة من الموظفين الإداريين، والكتّاب، ويكون تعيينهم بموافقة المجلس.

المادة 3 ـ يختص الأمين العام بما يأتي:

أ ـ تنظيم الأمانة العامة بحيث تحتوي على إدارة مستقلة لكل فرع من فروع نشاطها: المحفوظات والمكتبة والشؤون الإدارة والذاتية والبريد الوارد والصادر إلى آخر ما يلزم للأمانة العامة وشعبة الخبراء.

ب ـ التوقيع على مضابط المجلس.

جـ إعداد مشروع جدول الأعمال والمكاتبات والوثائق الرسمية المتعلقة بأعمال المجلس.

د ـ عرض المكاتبات والوثائق الواردة لمجلس الوزراء.

هـ ما تُكلّفه به رئاسة مجلس الوزراء أو المجلس من مهام.

المادة 4 ـ موظفو الأمانة العامة مسؤولون أمام الأمين العام، وهو الذي يعهد إلى كل منهم بما يراه من الأعمال.

المادة 5 ـ يعد الأمين العام مشروع ميزانية مجلس الوزراء وديوان مجلس الوزراء».

(ف393) وورد في نظام شُعب مجلس الوزراء المشار إليه بشأن شعبة الخبراء الأحكام الآتية:

«المادة 11 ـ يشكل بديوان مجلس الوزراء شعبة للخبراء يحدد المجلس عددهم بحسب الحاجة واللزوم.

المادة 12 ـ رئيس مجلس الوزراء هو المرجع الأعلى لهذه الشعبة.

المادة 13 ـ الخبراء مسؤولون أمام رئاسة مجلس الوزراء.

المادة 14 ـ يجوز لرئاسة مجلس الوزراء تكليف الخبير للإدلاء بوجهة نظره في ما يطلب منه.

المادة 15 ـ يُبدي الخبير الرأي في المسائل الآتية:

أ ـ المسائل التي يأمر رئيس مجلس الوزراء أو يقرر المجلس عرضها عليه.

ب ـ المسائل التي تُحيلها عليه الوزارات المختصة.

المادة 16 ـ يبعث كل خبير لرئاسة مجلس الوزراء بصورة من الرأي الذي يُبديه في كل مسألة تعرض عليه، وعلى الأمين العام تكوين مجموعة بهذه الآراء».

(ف394) ونظراً إلى استمرار هذه الشُعب في أعمالها منذ تكوين أول مجلس للوزراء في عام 1373هـ، وصدور أحكام منظمة لها على الوجه المتقدم بيانه، فقد أتاح ذلك استقرار أعمال هذه الشُعب على نمط رسمه التطبيق الذي امتد زمناً طويلاً، والذي يستخلص من معالم التطبيق أن

الديوان الملكي بعد أن ضم إليه ديوان رئاسة مجلس الوزراء، هو الجهة التي تستقبل الموضوعات التي ترفع إلى الملك بوصفه رئيساً لمجلس الوزراء، فيحال منها إلى مجلس الوزراء ما يدخل في اختصاصاته من تلك الموضوعات، وما يصدر من الملك توجيه بإحالته إلى المجلس.

(ف395) وتتلقّى الأمانة العامة لمجلس الوزراء هذه الموضوعات المحالة إلى المجلس، وتبدأ في مراحل تحضيرها للعرض على المجلس، وتبتدئ هذه المراحل بعرض الموضوعات على لجنة فرعية مكوّنة من عدد محدد من الوزراء الأعضاء في المجلس متفرعة عن اللجنة العامة للمجلس، وتتولّى هذه اللجنة الفرعية عرض تلك الموضوعات وإبداء رأيها فيها وما إذا كان ممكناً عرضها على المجلس، أو يتطلب الأمر إجراء دراسة عليها، وترفع توصياتها إلى اللجنة العامة للمجلس التي هي بديل لما كان يسمى باللجنة التحضيرية لمجلس الوزراء التي كوّنت بقراره رقم 775 وتاريخ 1395/6/15هـ ومن ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم 166 وتاريخ 1402/10/20هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء المعدلة بقرار مجلس الوزراء رقم 55 وتاريخ 1407/4/14هـ بزيادة عدد أعضائها، وبموجب هذه اللائحة تتألف اللجنة من رئيس وثلاثة عشر عضواً كلهم من أعضاء مجلس الوزراء، وتجتمع اللجنة أسبوعياً مرة على الأقل؛ للبت في الأعمال التي ترد إلى المجلس، ما عدا الأعمال التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية أو أنظمة أو اتفاقيات، أو ما يرى رئيس المجلس ضرورة عرضه على المجلس.

ويشترط لعقد اجتماعاتها حضور ثمانية أعضاء على الأقل من بينهم رئيس اللجنة، وتصدر قراراتها بالإجماع، وتعتبر قراراتها في الأمور الروتينية نهائية في صيغة قرار من المجلس، ولم يحدد نصاً ما هو روتيني.

وإذا تعذّر إجماع الأعضاء المشاركين في الاجتماع لزم إحالة الموضوع إلى المجلس بكامل أعضائه، ولا يجوز للجنة البت في موضوع يتعلق بوزارة معينة من دون حضور الوزير المعني، سواء كان من أعضاء اللجنة أم لم يكن.

وإذا اختلف الوزير مع ما توصّلت إليه اللجنة، لزم مناقشة الموضوع

على مستوى المجلس، كما أنه يحق للوزراء أعضاء المجلس غير الأعضاء في اللجنة حضور جلساتها إذا رأوا ذلك، حيث يتم إشعارهم مسبقاً بجدول أعمالها، ويجوز للجنة دعوة من ترى من مسؤولي الأجهزة الحكومية المستقلة أو الخبراء؛ للاستفادة مما لديهم من معلومات أو إيضاحات عند بحثها لموضوع معين.

وفي غالب الأحوال فإن اللجنة العامة لمجلس الوزراء ولجنتها الفرعية قبل أن تتخذ أي منهما توصيات بشأن الموضوع الذي تُحضّر له بالدراسة تقوم بإحالته إلى هيئة الخبراء بمجلس الوزراء.

(ف396) وهيئة الخبراء ـ كما تقدم بيانه ـ تقرر إنشاؤها منذ إنشاء أول مجلس للوزراء في عام 1373هـ تحت اسم «شُعبة الخبراء»، حيث نص نظامه في المادة التاسعة عشرة منه على تكوين شُعبة للخبراء الفنيين (شعبة الخبراء)، ضمن شُعب المجلس التي نص النظام على تنظيمها بنظام خاص بها صدر مباشرة بعد صدور نظام المجلس، وتضمن في بابه الثالث الأحكام الخاصة بشعبة الخبراء.

وعندما صدر نظام مجلس الوزراء في عام 1377هـ أكد في مادته الخامسة والأربعين على هذه الشعبة ضمن تشكيلات مجلس الوزراء، ومن ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم 168 وتاريخ 1394/2/12هـ بتنظيم أكثر دقة وتحديثاً جاء فيه نصاً ما يأتي:

«أولاً: تشكيل شُعبة الخبراء.

1 ـ ترتبط الشُعبة مباشرة بالنائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء.

2 ـ تتألف الشعبة من:

رئيس، ومساعد للرئيس، وعدد من الأعضاء الخبراء القانونيين يكون من بينهم مختصون في فرعي المالية العامة، والإدارة العامة.

3 ـ للشعبة بقدر الحاجة الاستعانة بخبراء يندبون لها بصفة عرضية من الجهات الإدارية والمؤسسات العلمية.

4 ـ يختار رئيس الشعبة من ذوي الاختصاص العالي في الدراسات

القانونية، ويشترط في كل من الأعضاء الخبراء أقصى حد ممكن من التأهيل والخبرة، ويكونون على درجات تبدأ بدرجة مساعد خبير ويتدرجون في السلم الوظيفي حسب تأهيلهم وخبرتهم.

5 ـ يكون لرئيس الشعبة بالنسبة لإدارة جهازها ذات الصلاحية التي يمارسها الأمين العام لمجلس الوزراء بالنسبة لجهاز الأمانة العامة، عدا الصلاحيات التي يرى النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء الاحتفاظ بها لنفسه.

ويتم دائماً اختيار الأعضاء الخبراء وإنهاء خدماتهم ونقلهم خارج الشُعبة بموافقة النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء وطبق الأنظمة.

6 ـ تتولّى الأجهزة الإدارية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء أداء الخدمات الإدارية اللازمة للشعبة في مجالي الشؤون المالية وشؤون الموظفين.

ثانياً: اختصاصات الشُعبة.

تتولّى الشعبة ما يأتي:

1 ـ بحث ودراسة المعاملات التي تُحال إليها من قبل رئيس مجلس الوزراء ونائبيه، ومن مجلس الوزراء ولجانه المتفرعة.

2 ـ مراجعة مشروعات الأنظمة واللوائح المُقدّمة من الجهات الإدارية.

3 ـ إعادة مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها.

4 ـ اقتراح الصياغة المناسبة لقرارات مجلس الوزراء التي تتضمن وضع قواعد عامة.

ثالثاً: كيفية قيام الشعبة بعملها:

1 ـ تتم إحالة المعاملات عن طريق الأمانة العامة من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو نائبيه أو المجلس أو لجانه المتفرعة حسب الأحوال إلى رئيس الشُعبة. ويضع رئيس الشعبة ترتيباً يُبيّن كيفية توزيع العمل فيها.

2 ـ تتم دراسة المعاملات ذات الطابع الفردي من قبل اثنين من

الخبراء على الأقل، أما المعاملات ذات الطابع العام أي الأنظمة واللوائح والقواعد العامة، سواء في ذلك إنشاؤها أو تعديلها أو إلغاؤها؛ فتتم دراستها من قبل هيئة الخبراء في الشعبة مجتمعة، ويكون أحد الأعضاء الخبراء مقرراً للهيئة في دراسة مثل هذه المعاملات، ومسؤولاً مباشرة عن إنجاز الدراسة.

3 ـ في كل الأحوال تصدر المذكرات والتقارير بنتائج دراسة المعاملات أياً كان نوعها باسم الشُعبة، وفي حالة المعاملات ذات الطابع العام يُبيّن في المذكرات والتقارير، ما إذا كانت نتيجة الدراسة قد توصل إليها بالأكثرية أو بالإجماع. ويحتفظ في الشعبة بالمذكرات والتقارير الموقعة من قبل الخبراء الذين حرروها.

رابعاً: الناحية المالية:

1 ـ ترصد المبالغ اللازمة للشُعبة ضمن ميزانية الأمانة العامة.

2 ـ في أول كل سنة مالية يجري الاتفاق بين الأمين العام ورئيس الشُعبة على تخصيص المبالغ الكافية للشُعبة في مختلف البنود.

3 ـ تقوم الأمانة العامة بتنفيذ الصرف من هذه الميزانية وفق قرارات رئيس الشُعبة في حدود النظام وحدود الصلاحيات التي يخولها له النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء».

وصدر الأمر السامي رقم 431 وتاريخ 1394/11/16هـ بالموافقة على لائحة النظام الداخلي لشُعبة الخبراء، ثم فصلت ميزانية شُعبة الخبراء بميزانية مستقلة بها عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء عام 1396هـ بموجب الأمر السامي رقم 3/م1653 وتاريخ 18 ـ 1396/5/19هـ. كما تضمّنت اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 166 وتاريخ 1402/10/20هـ أحكاماً في ما يتعلّق بإجراءات دراسة الموضوعات المحالة إليها، وتتمثل في ما تضمّنته الفقرات التالية:

«9 ـ تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتوزيع صور من مشاريع الأنظمة على الوزراء، ويرسل أصل المعاملة إلى شُعبة الخبراء.

10 ـ ترسل ملاحظات الوزراء إلى شُعبة الخبراء مباشرة، وعلى شُعبة الخبراء تحضير مشاريع الأنظمة وإعداد الدراسات اللازمة لها بالاشتراك مع الجهة التي رفعت مشروع النظام.

11 ـ تُحيل اللجنة العامة إلى شعبة الخبراء عن طريق الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاتفاقيات والمعاملات التي تتضمن وضع قواعد عامة، أو التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية، أو التي تهم أكثر من جهة حكومية، أو التي يرى رئيس اللجنة إحالتها إلى الشعبة.

12 ـ تقوم شعبة الخبراء بتحضير تلك المعاملات ودراستها مع الجهات ذات العلاقة إذا رأت حاجة إلى ذلك.

13 ـ تقوم اللجنة العامة بدراسة مذكرات وتقارير شعبة الخبراء، وإعداد التوصيات اللازمة بشأنها، وفي حالة اختلاف أعضاء اللجنة يرفع الأمر مفصلاً إلى مجلس الوزراء».

وقد تغير اسم شعبة الخبراء مع صدور نظام مجلس الوزراء الجديد ليصبح «هيئة الخبراء بمجلس الوزراء». والهيئة جهاز استشاري متخصص يؤدي دوراً مهماً ومؤثراً في العملية التنظيمية، وهو دور لم يفقد أهميته حتى بعد أن تحوّلت السلطة التنظيمية إلى سلطة مركبة من جهتين «مجلس الشورى ومجلس الوزراء»، حيث استمرت الهيئة تمثل مرحلة مهمة في صياغة الأنظمة واللوائح وسائر القواعد التنظيمية، وتمحيص محتواها بمشاركة الجهات المعنية، وبعد أن تقوم بدراسة ملاحظات الوزراء رؤساء الأجهزة التنفيذية على أي مشروع تنظيمي، واستمر أعضاؤها يمارسون مهام تقديم الاستشارات النظامية ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وسائر المسائل النظامية.

(ف397) وعلاوة على هذا الدور البارز لهيئة الخبراء في التحضير والإعداد لمجلس الوزراء، باعتبارها هيئة استشارية متخصصة ضمن التشكيلات الإدارية للمجلس، فإن المجلس أحياناً يلجأ إلى تكوين لجان من أعضائه، أو من غيرهم، لدراسة موضوع معين ينظره، والتحضير له، وإعداد توصياتها بشأنه، تمهيداً لاتخاذ المجلس قراره بشأنها. والشأن في

هذه اللجان أن تكون موقتة ومرهونة بإنجاز الموضوع الموكول إليها تنتهي برفع محضرها بشأنه.

(ف398) كما وجدت إلى جانب مجلس الوزراء مجالس ولجان عليا دائمة تم تكوينها بموجب أحكام خاصة بها، وتمارس مهام ومسؤوليات محددة بمقتضى تنظيماتها الخاصة بها، ومنها ما يكون صاحب قرار بات بشأن الموضوعات الداخلة في اختصاصه، ومنها ما يؤدي دوراً استشارياً لمجلس الوزراء، بحيث لا يصبح قراره باتاً إلا بموافقة مجلس الوزراء عليه. وفي قمة هذه المجالس يأتي المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر تنظيمه بالأمر الملكي رقم أ/111 وتاريخ 1420/5/17هـ الذي يقوم بدور مهم في رسم السياسة الاقتصادية وبناء اقتصاد وطني فاعل ومنتج، ويأتي إنشاؤه استجابة لمتطلّبات سرعة اتخاذ القرار في الشؤون والقضايا الاقتصادية، وهو بحسب اختصاصاته المنصوص عليها في المادة الخامسة من تنظيمه يمثل سنداً مهماً لمجلس الوزراء في ما يتعلق بالشؤون الاقتصادية.

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء

(ف399) عندما حدد النظام الأساسي للحكم في الباب السادس منه سلطات الدولة تعرض بالذكر لمجلس الوزراء، مجملاً صلاحياته في ما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها، ومحيلاً في بيان ذلك لنظام مجلس الوزراء الذي صدر لاحقاً له، متضمناً تقرير صلاحيات واسعة للمجلس في ما يتعلق بالإشراف والتنظيم والإدارة، وهي صلاحيات تتداخل في ما بينها وإن حرص النظام على تقسيمها وتبويبها، ولتفصيل القول في هذه الصلاحيات نتناول ذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: الصلاحيات الإشرافية لمجلس الوزراء.

المطلب الثاني: الصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء.

المطلب الثالث: الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء.

المطلب الرابع: الصلاحيات المالية لمجلس الوزراء.

المطلب الأول: الصلاحيات الإشرافية لمجلس الوزراء

(ف400) هذه الصلاحيات جاء الجزء الأهم منها في بداية الأحكام المبينة لاختصاصات المجلس التي افتتحت بالمادة التاسعة عشرة، وأسندت إلى المجلس رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها. وهذه السلطة وإن كانت تأخذ بعداً تنظيمياً في ما يتعلق برسم السياسة العامة من حيث إنها تختط منهجاً معيناً يتعين تنفيذه، إلا أنها تقف عند المدلول الفني المحدد للسلطة التنظيمية، وإنما تتجاوز ذلك إلى تقرير مبادئ وتوجّهات عامة غير مكتوبة وغير مقننة يتعين السير بمقتضاها، لمواجهة المتطلبات والاحتياجات الوطنية، والمتغيرات والأحداث الخارجية.

وبما أن تنفيذ السياسة العامة التي يرسمها المجلس يتم عبر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، فقد جعلت له سلطة الإشراف على ذلك، كما قررت تلك المادة امتلاك المجلس المرجعية في الشؤون المالية والإدارية في تلك الجهات بحكم تبعيتها له. ويستتبع ذلك حق المجلس في مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات، وهي سلطة رقابية وإشرافية على تنفيذ ما يتم وضعه من أنظمة ولوائح وقرارات، وفقاً للفقرة (1) من المادة الرابعة والعشرين من نظام المجلس. وكذا مراقبة ومتابعة قيام الجهات التنفيذية بإنجاز ما هو موكول إليها بموجب خطط التنمية، وذلك عن طريق متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية، حسبما قررته الفقرة (3) من المادة الرابعة والعشرين من نظام المجلس.

(ف401) وللمساعدة في المراقبة فقد جعلت الفقرة (4) من المادة الرابعة والعشرين للمجلس حق إنشاء لجان للقيام بالتحري عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أو عن قضية معينة، وترفع هذه اللجان نتائج تحرّياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، وينظر المجلس في نتيجة تحرياتها، وله إنشاء لجان للتحقيق في ضوء ذلك، والبت في النتيجة، مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح.

(ف402) وبحكم رئاسة الملك لمجلس الوزراء، فإن له بمقتضى

ذلك صلاحيات مستمدة من هذا الموقع، فله بمقتضى المادة التاسعة والعشرين حق توجيه السياسة العامة للدولة، والقيام بالتوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية، ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء، وهذه سلطة قيادية وإشرافية، وبحكم عضوية رؤساء الوزارات في المجلس كان لرئيس المجلس حق الإشراف على تلك الجهات أيضاً.

(ف403) وجاءت هذه المادة بتقرير أسلوب جديد في الرقابة على الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، حيث فرضت عليها أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية تقريراً عما حققته من إنجازات، مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية خلال السنة المالية المنقضية، وما واجهها من صعوبات، وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها[([1])].

المطلب الثاني: الصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء

بما أن النظام الأساسي للحكم قد أوكل السلطة التنظيمية إلى جهتين هما: مجلس الشورى ومجلس الوزراء، وسبق الحديث عن السلطة التنظيمية لمجلس الشورى، وهنا الحديث عن السلطة التنظيمية لمجلس الوزراء التي تتمثل في ما يلي:

(ف404) أولاً : جعلت المادة التاسعة عشرة لمجلس الوزراء حق النظر في قرارات مجلس الشورى، وهذا ليس من قبيل الرقابة على سلطة مجلس الشورى وتقويم عمله، وإنما هي باعتبار المجلسين شريكين في السلطة التنظيمية؛ فلم يترك لأحدهما أن يعمل بمعزل عن الآخر؛ لذا فإنهما إذا اتفقت وجهات النظر بينهما في ما يدخل في اختصاصاتهما معاً صدرت بعد موافقة الملك عليها، وإن لم يتفقا فلا يملك أي منهما أن يعدل قرار الآخر، وإنما يتعيّن أن يُعاد الموضوع إلى مجلس الشورى للنظر في وجوه اختلاف وجهات النظر بين المجلسين، ليبدي ما يراه بشأن هذا الاختلاف،

[1] وقد سبق الحديث عن التقارير السنوية وما يشابهها في المطلب الثامن من المبحث الثاني من الفصل الثاني، الفقرات (320) وما بعدها.

ومن ثم يرفع ما يراه إلى الملك لاتخاذ ما يراه، وذلك على ما سيأتي تفصيلاً عن بيان العلاقة بين المجلسين.

(ف405) ثانياً : دراسة الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتعديها، كما قضت بذلك المادتان العشرون والحادية والعشرون من نظام مجلس الوزراء.

وقد سبق عند الحديث عن بيان اختصاصات مجلس الشورى تفصيل القول في الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، حيث يشارك مجلس الوزراء مجلس الشورى في دراسة ما يُعرض منها للنظر في إقراره، كما يشارك في دراسة تعديل ما يعرض للنظر في إقرار تعديله من تلك المسائل.

(ف406) ثالثاً : اقتراح الأنظمة واللوائح، فقد جعلت المادة الثانية والعشرون لكل وزير الحق في اقتراح مشروع نظام أو لائحة يتعلقان بأعمال وزارته، وهذا بمقتضى مسؤوليته عن تلك الأعمال، حيث إن عليه أن يسعى في كل ما يساعد في تطوير أعمال وزارته وحسن تنظيمها وأدائها.

وبمقتضى الإجراءات المتبعة في دراسة الأنظمة واللوائح وإقرارها، فإن هذا الاقتراح لا يعرض مباشرة على المجلس، وإنما يأخذ الطريق المقررة مبتدئاً برفعه إلى رئيس مجلس الوزراء، مروراً بمراحل الدراسة، وانتهاء بإقراره كلاً من اللائحة والنظام بحسبه، على ما سيأتي تفصيله عند الحديث عن الصلة بين المجلسين.

ومن هذا يتضح أن هذه المادة لا تعني سلطة تنظيمية مباشرة للمجلس، وإنما هي منح كل عضو من أعضائه حق اتخاذ الخطوة الأولى في العمل التنظيمي، وهو حق لا يقتصر على أعضاء المجلس، وإنما لكل من يرأس هيئة أو مصلحة مستقلة.

كما قررت المادة حق كل عضو من أعضاء مجلس الوزراء، في أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

وهذا الحق مقصور على أعضاء المجلس، لكن هل يعني حق العرض بصورة مباشرة على المجلس؟ ولا يظهر من النص هذا المعنى، وإنما

الظاهر منه أنه لا بد من أن يسبق عرضه موافقة رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم إدراجه في جدول أعمال المجلس.

كما أن الوزير العضو ليس مقيداً بأن يكون ما يرى مصلحة في بحثه متعلقاً بأعمال وزارته، فهذا وإن كان عملياً هو المتبادر والغالب في الاحتمال، إلا أنه ليس شرطاً، حيث جاء النص مطلقاً.

كما أن هذه الصلاحية لا تعني عملاً تنظيمياً في كل حال، فقد تكون مسألة تحتاج إلى توجيه أو قرار سياسي أو إجرائي، وقد تكون إيذاناً بالبدء في عمل تنظيمي.

المطلب الثالث: الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء

(ف407) مجلس الوزراء ليس مسؤولاً عن قطاع أو مرفق محدد بذاته؛ لذا فإن سلطته التنفيذية تندرج في إطار سلطته الواسعة والمباشرة في الإشراف والرقابة على أعمال التنفيذ على ما سبق بيانه[([1])].

لذا كان له بمقتضى المادة الرابعة والعشرين من نظامه الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة عن طريق مراقبته ومتابعته للأعمال التنفيذية في الدولة.

(ف408) وقد سبق إيضاح ذلك في المطلب الأول، وبقي منه للإيضاح هنا ما تضمّنته الفقرة (2) من المادة الرابعة والعشرين من سلطة المجلس في إحداث وترتيب المصالح العامة.

وهذه السلطة في إحداث وترتيب المصالح العامة ليست محددة المدلول بشكل حاسم، بل تثير الكثير من التساؤلات، حيث إن إحداث وزارة أو هيئة مستقلة، وترتيب صلاحيات لها غالباً ما يترتب عليه تعديلات في أنظمة قائمة أو استحداث أنظمة؛ ما يتعين معه سلوك العمل التنظيمي، في حين أن نص المادة يشير إلى أن هذا اختصاص تنفيذي، حيث وردت المادة معنونة بذلك، كما أن هذه الفقرة جاءت على أنها داخلة في اختصاصات المجلس التنفيذية نصاً، ولمواجهة هذا الإشكال تظهر وجهتا نظر:

[1] في المطلب الأول من هذا البحث، الفقرة (400) وما بعدها.

إحداهما : أن إحداث وترتيب المصالح العامة يجب أن يؤخذ في أضيق نطاق، وأن يفسر في إطار محدود بأنه ما لا يستدعي إجراء تعديل في الأنظمة أو اللوائح التي يتعيّن أن يشارك فيها مجلس الشورى. فإذا كان الأمر كذلك فإنه لا بد من أن يتم إحداث تلك المصالح عن طريق المجلسين.

وجهة النظر الثانية:

أن الفقرة المشار إليها ذات مدلول واسع، يشمل إحداث أي مصلحة أو هيئة حكومية مستقلة أو غير مستقلة، غير أنه في الحالات التي تستدعي تعديل أنظمة قائمة أو استحداث أنظمة جديدة؛ فيجب أن يتم التعديل أو الاستحداث أولاً، ومن ثم يتم استحداث الهيئات والمصالح اللازمة لتطبيق تلك الأنظمة بقرار من مجلس الوزراء؛ لأن إحداث تلك الأجهزة وترتيبها يكون حينئذ تنفيذاً لتلك الأنظمة، إذ لا بد لأحكام تلك الأنظمة من جهة تقوم على تطبيقها وتنفيذها.

ووجهة النظر هذه هي التي أظهر التطبيق الأخذ بها، ومن الشواهد على ذلك إصدار تنظيم الهيئة العامة للاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 2 وتاريخ 1421/1/5هـ. وتنظيم الهيئة العامة للسياحة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 9 وتاريخ 1421/1/12هـ. وتنظيم مؤسسة البريد السعودي الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 78 وتاريخ 1423/3/29هـ. وتنظيم هيئة تنظيم الخدمات الكهربائية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 236 وتاريخ 1422/8/27هـ الذي حل محله قرار مجلس الوزراء رقم 154 وتاريخ 1428/5/4هـ مع تعديل اسم الهيئة ليصبح هيئة تنظيم الكهرباء والإنتاج المزدوج.

لكن يثور الإشكال في ما يتعلق بالوزارات، سواء من حيث استحداث وزارات جديدة، أم دمج بعض منها ببعض أو إلغاء بعضها، فهل تدخل في مدلول هذه الفقرة، بحيث تصبح من صلاحيات مجلس الوزراء؟

إن المدلول الواسع لعبارة «المصالح العامة» يتسع للوزارات، وقد حدث في التطبيق الفعلي ما يشفع لذلك عندما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (125) وتاريخ 1422/4/25هـ المبلغ بالموافقة عليه برقم 27481 وتاريخ 1423/7/9هـ ويقضي بإنشاء وزارة المياه تضم إليها الإدارات

والأجهزة المعنية بالمياه في وزارة الزراعة والمياه، والشؤون البلدية والقروية، وقطاع المياه التابع لإدارة العين العزيزية، ومصالح المياه والصرف الصحي، وتحديد مهامها الأساسية.

ولكن هذا الإجراء لم يؤخذ به عند إحداث تعديلات جوهرية في مسميات الوزارات ومهامها عند بداية إعادة تشكيل مجلس الوزراء عام 1424هـ حيث صدر الأمر الملكي رقم (أ/2) وتاريخ 1424/2/28هـ بإجراء هذه التعديلات، ولم يتضمن الأمر الملكي في مقدمته تحديد مادة بعينها تقتضي اعتماد هذه التعديلات بأمر ملكي، وإنما تضمن الإشارة إلى مجمل النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء من غير تخصيص لمادة بعينها منهما بالذكر، وبالرجوع إلى النظامين المذكورين لم أجد نصاً صريحاً يقضي بذلك، وإنما أشارت المادة السادسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم إلى أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء، كما أشارت المادة التاسعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء إلى أن الملك رئيس مجلس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة، ويكفل التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية، ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء.

ومن هنا فقد يلحظ أن هذه التعديلات عندما بلغت حداً تناول مجمل التشكيل الهيكلي لمجلس الوزراء، وفي مرحلة بدء التشكيل الجديد للمجلس فقد تم اعتماد هذه التعديلات بموجب أمر ملكي.

المطلب الرابع: الصلاحيات المالية لمجلس الوزراء

(ف409) فرضت المادة الخامسة والعشرون من نظام المجلس قيوداً على الحكومة في عقد قرض، بحيث لا يتم إلا بعد موافقة مجلس الوزراء وصدور مرسوم ملكي بذلك.

والقرض هنا يظهر أنه على إطلاقه سواء أكان إقراضاً أم اقتراضاً؛ لأن الإقراض هو تصرف في المال العام بإخراجه، وأما الاقتراض فإنه يمثل التزاماً على الخزينة العامة يثقلها بتحمّله وتحمّل تبعاته وتكاليفه.

ولذا كان لا بد من رقابة المجلس على مدى قوة الدواعي إلى

إجراء القرض وموافقته للمصلحة العامة ومناسبته لتحقيق الغرض منه.

ولم يكتف النظام بموافقة المجلس، بل اشترط لإجراء القرض صدور مرسوم ملكي بالموافقة عليه لارتباطه بالميزانية المعتمدة بموجب مرسوم ملكي من ناحية، ولتعلّقه بالسيادة من ناحية أنه قد يمثل قيوداً على السياسة المالية العامة وعلى ارتباط الدول، وقد يترتب عليه ربط سياساتها بمتطلّبات القرض.

(ف410) ولما تمثله الميزانية العامة للدولة من توزيع للموارد العامة على مختلف القطاعات الحكومية، لتنفيذ خطط التنمية، وتلبية احتياجات المجتمع فقد جعلت المادة السادسة والعشرون للمجلس دراسة الميزانية والتصويت على فصولها التي توزع على الجهات والقطاعات الحكومية.

وبعد إقرار المجلس لها تصدّر وتعتمد بمرسوم ملكي، فلا تحدث عليها أي زيادة إلا بموجب مرسوم ملكي، وفقاً لما تقرره المادة السابعة والعشرون.

وواضح من سياق النص أن المراد إحداث أي زيادة في المصروفات، أما الزيادة في الإيرادات فهو أمر لا يستدعي اتخاذ إجراء لاعتماده؛ لأنه سيرد إلى الاحتياطي العام للدولة.

(ف411) ومن أهم وجوه الرقابة على أداء الإنفاق العام صرف الأموال العامة في الوجوه المخصصة لها، فقد أوجبت المادة الثامنة والعشرون على وزارة المالية والاقتصاد الوطني رفع الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي الذي تم خلاله صرف الميزانية المعتمدة إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته إلى مجلس الوزراء، وذلك للنظر في اعتماده تحقيقاً لرقابة المجلس على تنفيذ الميزانية.

المبحث الثالث: إجراءات عمل المجلس

(ف412) بيّنت المادة السابعة من نظام المجلس أن اجتماعات مجلس الوزراء تنعقد برئاسة الملك الذي هو رئيس مجلس الوزراء، أو برئاسة أحد نوابه.

(ف413) ثم انتقلت المادة إلى نتائج هذه الاجتماعات، وهي

القرارات، فأوضحت أنها تصبح نهائية بعد موافقة الملك عليها. ونص هذه المادة: «تعقد اجتماعات مجلس الوزراء برئاسة الملك رئيس المجلس أو أحد نواب الرئيس، وتصبح قراراته نهائية بعد موافقة الملك عليها»، وهذه الصياغة للمادة جاءت بالانتقال السريع في البيان، حيث ابتدأت ببيان أول خطوة في العمل وهو عقد الاجتماع، ثم انتقلت مباشرة إلى بيان آخر مرحلة يصل إليها عمل المجلس وهو اعتماد قراره بموافقة الملك، وهي صياغة تعمّدت قفز جميع المراحل التي يمر بها عمل المجلس بأن اقتصرت على ما يبدأ به عمله وما ينتهي به عمله. وأما ما بينهما من إجراءات فبحسب ما يأتي بيانه.

(ف414) حيث حددت المادة الرابعة عشرة النصاب اللازم لصحة اجتماعات المجلس، فنصت على أنه: «لا يعتبر اجتماع مجلس الوزراء صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضائه، ولا تكون قراراته نظامية إلا بعد صدورها بأغلبية الحاضرين، وفي حالة التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحاً، وفي الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه، ولا تكون قراراته نظامية في هذه الحالة إلا بموافقة ثلثي أعضائه الحاضرين. ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية».

ويلاحظ أن النص علّق صحة اجتماع المجلس على حضور ثلثي أعضائه؛ ما يدل ـ أخذاً بظاهر مدلول العبارة ـ على أن الاجتماع يجب أن يستمر بالنصاب المحدد، وهو حضور الثلثين بحيث يستصحب هذا النصاب طيلة الجلسة، ولا يكتفي بحضور ما لا يقل عن الثلثين عند افتتاح الجلسة فقط، بحيث لا يلتفت بعد ذلك إلى ما يطرأ من نقصان على هذا النصاب عند الانعقاد، بل لا بد من استمرار النصاب لصحة استمرار الجلسة.

(ف415) ولمواجهة أي حالات استثنائية تستدعي عقد اجتماعات للمجلس في أوقات قد لا يتوافر فيها النصاب اللازم (الثلثان)، فقد أجازت المادة انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه. وهنا أورد كلمة انعقاد، فهل يقصد هنا تمييز الاجتماعات الاستثنائية عن الاجتماعات العادية، بحيث يشترط توافر النصف في الاجتماعات الاستثنائية للانعقاد فقط ولا يستصحب هذا الشرط إلى نهاية الاجتماع، أم أن لفظ «انعقاد» لا

يقصد لهذا؟ وإنما جاء لبيان نصاب الجلسة الذي يصح أن تفتتح به، وافتراض واضع النص استمرار هذا النصاب اعتماداً على توافره في البداية.

عند التأمل يلحظ أن لكل من التفسيرين ما يؤيده:

فالقول باشتراط حضور النصف عند الانعقاد فقط من غير تأثر بما يطرأ على عدد الحضور من تناقص يؤيده، أن هذا التساهل هو الذي يناسب الحالات الاستثنائية ومواجهتها؛ لأن نقصان العدد بعد الانعقاد قد يتسبب في بطلان الجلسة وضرورة رفعها، فلا تبقى وسيلة للاجتماع لمواجهة الحالات الاستثنائية.

كما أن هذا التفسير يُعطي النص مدلوله المباشر من غير بحث في المقاصد التي قد تخفى، كما أن تغيير اللفظ في مادة واحدة ينبئ عن اختلاف المعنى المقصود لكل من اللفظين.

وأما التفسير الآخر بأن النصاب يجب المحافظة عليه طيلة الجلسة فيؤيده أن ذلك يحفظ للقرارات التي تتخذ خلال هذه الجلسات الاستثنائية قوتها بتوافر النصاب اللازم لإقرارها، ولو سمح بتناقص العدد فإن نصاب القرار سوف يتناقص بالتبع، ومن ثم فقد تصدر قرارات المجلس بعدد قليل قد يكون في الحقيقة هو أقلية عدد أعضاء المجلس.

والذي يظهر رجحانه هو التفسير الأول، وأما افتراض تناقص العدد إلى الحد الذي يضعف به القرار فإنه مجرد افتراض احتمال لا يقوى على دفع الحاجة إلى انعقاد المجلس واتخاذ القرار اللازم، وذلك بخلاف الأحوال العادية التي تقبل التأجيل.

(ف416) وقد حفظت المادة التوازن للقرارات المتخذة، حيث خالفت في النصاب اللازم لإصدار القرار بين الاجتماع العادي والاجتماع الاستثنائي، بحيث يضعف أثر الاختلاف في نصاب الحضور بين الاجتماعين على قوة القرار المتخذ في كل منهما، فبينما شددت المادة في نصاب الحضور في الاجتماع العادي (الثلثان)، فقد تسامحت في نصاب القرار بحيث اكتفت بأغلبية الحاضرين التي تعني أكثر من نصفهم، وعندما تسامحت في نصاب الحضور في الاجتماع الاستثنائي (النصف)، فقد

تشددت في نصاب القرار بحيث اشترطت موافقة الثلثين فأكثر، وهذا يضعف كثيراً من تأثير نصاب الحضور على عدد الموافقين على القرار.

وبما أن الحالات الاستثنائية أمر تقديري لا يمكن تحديدها بحالات معينة ولا حصرها، فقد ترك أمر تقديرها لرئيس مجلس الوزراء.

(ف417) ولضمان اتخاذ المجلس قراراته على بيّنة من الأمر وبصيرة، فقد فرضت المادة الخامسة عشرة على المجلس ألا يتخذ قراراً في شأن موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلا بحضور وزيرها أو من ينوب عنه؛ وذلك حتى يمكن الاستيضاح منه وبيان جوانب الموضوع والمشاركة في مناقشته.

ولا يتجاوز عن هذا إلا في حالة الضرورة، بحيث يتعذّر حضور الوزير ومن ينوب عنه، أو لا يوجد من ينوب عنه، ولا يمكن أن يُتأنّى في القرار إلى حين حضور الوزير أو من ينوب عنه.

(ف418) ولتناول المجلس موضوعات تتعلق بسياسة الدولة وشؤونها العليا وما يتطلّبه ذلك من بسط لمختلف جوانب الموضوع، فقد نصت المادة السادسة عشرة على سرية مداولات المجلس، أما قراراته فنظراً إلى أنها نتائج المداولات وتمثل الأحكام التي يطلب من الكافة العلم بها والعمل بمقتضاها فإنها علنية، إلا في الحالات التي يقرر المجلس سريتها لمسوّغ يقتضى ذلك.

(ف419) ولتيسير أداء المجلس لأعماله، فقد أجازت له المادة الثانية عشرة تأليف لجان من بين أعضائه أو من غيرهم؛ لبحث مسألة مُدرجة بجدول أعماله، لتقديم تقرير خاص عنها، بما يساعد المجلس في اختصار مراحل الدراسة أو وقت المناقشة أو حصر جوانبه. ونص هذه المادة: «يجوز لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مُدرَجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها . ويتولّى النظام الداخلي للمجلس بيان عدد اللجان وسير أعمالها». وهذا النص يستدعي وقفة أمام مدلولاته، فبداية هذا النص تشعر بأن اللجنة تؤلف بصورة موقتة ومن أعضاء المجلس أو غيرهم لدراسة مسألة معيّنة من المسائل المُدرَجة في جدول أعمال المجلس إذا رأى حاجة إلى ذلك بخصوص تلك المسألة،

وتقدم اللجنة تقريراً خاصاً عن تلك المسألة؛ ما يعني أن عمر هذه اللجنة محددة بهذه المسألة، بحيث تنتهي بانتهائها. إلا أن نهاية المادة ينص على عدد اللجان، وهذا يوحي بأنها لجان دائمة؛ لأن الموقتة لا يناسبها تحديد العدد فهي تتعدد بعدد المسائل التي تستدعي الحاجة إلى تأليف لجان لدراستها. أمام هذين الاحتمالين لمدلول هذه المادة، فإن المجال يظهر لي مفتوحاً لتأليف اللجان على أي مستوى بأي صورة، ما دام أنها تشكل مرحلة تمهيدية للدراسة. ومع أن النظام الداخلي للمجلس الذي أوكلت إليه المادة تحديد عدد اللجان وتنظيم أعمالها لم يصدر بعد، وفقاً لما تقضي به المادة الحادية والثلاثون من نظام المجلس، فإن اللجنة العامة لمجلس الوزراء استمرت في أعمالها بعد صدور النظام الجديد للمجلس، وتفرعت عنها لجنة فرعية، وقد تقدم بيان ذلك في المبحث السابق[([1])].

(ف420) وقد رسمت المادة الحادية والعشرون منهجاً تفصيلياً لدراسة مشروعات الأنظمة واللوائح، بحيث يصوّت عليها مادة مادة، ثم يصوت عليها بالجملة؛ وهذا يعني دراسة مشروع النظام أو اللائحة دراسة مفصلة لمواده وجزئياته، ودراسة مجملة لكامله ومجموعه للتحقق من اتساق أحكامه وسلامة بنائه وارتباط أجزائه.

ولما يقتضيه ذلك من إجراءات فقد ترك النظام تفصيلها للنظام الداخلي للمجلس الذي لم يصدر بعد.

[1] الفقرة (395).

الفصل الرابع

العلاقة بين فرعي السلطة التنظيمية

(ف421) كما مر ذكره، فإن فرعي السلطة التنظيمية يتمثّلان في مجلس الشورى ومجلس الوزراء، حيث يشتركان في الاختصاصات التنظيمية التي سبق ذكرها[([1])]، وقد رسم نظام مجلس الشورى صورة عامة لتحديد العلاقة بين المجلسين، حيث جاء في المادة السابعة عشرة بعد أن تم تعديلها بالأمر الملكي ذي الرقم أ/198 والتاريخ 1424/10/2هـ: «ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك، ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء.

ـ إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى فتصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها.

ـ إذا تباينت وجهات نظر المجلسين فيعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه، ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه».

وهذه المادة ترسم العلاقة بين المجلسين في إقرار نتائج عملهما، حيث إنه بعد اتخاذ مجلس الشورى قراراته يتم رفعها عن طريق رئيس المجلس إلى الملك؛ لأنه المرجع لجميع السلطات حسبما قررته المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، وبعد رفع القرارات إليه يقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، فإن اتفق مجلس الوزراء مع مجلس الشورى بشأنها صدرت بعد موافقة الملك عليها؛ لأن قرارات مجلس الوزراء لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الملك عليها وفقاً للمادة السابعة من نظام مجلس الوزراء.

[1] في الفقرات (301) وما بعدها، (404) وما بعدها.

(ف422) وأما إن اختلفت وجهة نظر مجلس الوزراء عن مجلس الشورى فإن الموضوع يُعاد إلى مجلس الشورى ليُبدي ما يراه بشأنه، وفي هذه المرحلة يصبح مجلس الشورى في مركز المتأمل لكل ما يراد إدخال تعديل عليه مما سبق أن أقره، فإما أن يقتنع بما يقترح من تعديل في ضوء ما يعرض عليه من أسباب ومؤيدات أو ما يتبدى له عند النظر في مقترحات التعديل، وإما أن يصر على وجهة نظره السابقة، ويكون له عندها شرح وجهة نظره بمزيد من المؤيدات، ومن ثم يرفع الموضوع إلى الملك لاتخاذ ما يراه، وهذا النص ليس صريحاً في تحديد سلطة الملك تجاه القرارين، فهل يقصد به إقرار الملك لأي منهما، أم المقصود أن الملك يتخذ ما يراه سواء باعتماد أي من القرارين أو الإتيان بقرار آخر في الموضوع مختلف عنهما؟

إن قصر سلطة الملك على الاختيار بين القرارين يعني لزوم أي منهما، بحيث يُعد قرار السلطة التنظيمية بأحد فرعيها ملزماً[([1])]، وهذا الرأي يستند إلى الاعتماد على مبدأ عدم اتخاذ قرار خارج السلطة التنظيمية.

وأما القول بأن سلطة الملك تتجاوز الاختيار من بين القرارين بحيث يكون له حق اتخاذ قرار آخر مختلف بشأن الموضوع فهو يدخل في إطلاق اللفظ، حيث لم يرد تقييد ما يراه بأن يكون منهما، ولكن يؤخذ على هذا الرأي أنه يمكن اتخاذ قرارات خارج السلطة التنظيمية.

(ف423) ومما يجدر التنبيه إليه، أن كون مجلس الشورى يأتي أولاً في اتخاذ القرار يجعل بيده زمام المبادرة بتحديد الصورة النهائية للموضوع محل الدراسة، ويبقى دور مجلس الوزراء بعده في موافقته أو إبداء وجهة نظره المخالفة، وعندما تكون لهذا الأخير وجهة نظر مخالفة فإن الموضوع يعود إلى رقابة مجلس الشورى؛ للنظر في وجوه الاختلاف بين وجهات النظر، ورفع الموضوع إلى الملك كما سلف آنفاً.

وهذا ما يجعل مظنّة تبعية مجلس الشورى في قراره مستبعدة، حيث

[1] هذا الموضوع يثير مسألة لزومية قرار مجلس الشورى، وهل قراراته ملزمة أو معلمة، وهي مسألة خلافية عريضة.

إن الموضوع عند إحالته إلى المجلس لم يكن مقرراً بشأنه أي توجه حتى يقال بتقيد المجلس به، وعند التوجّه إلى إدخال أي تعديل على ما أقره أو ظهور وجهة نظر مخالفة لما يراه، فإن دوره يعود مرة أخرى في النظر في الموضوع، فلا يجري قرار نهائي في الموضوع إلا بعد أن يبدي ما يراه.

(ف424) وما تقدم إنما هو في مرحلة ما بعد اتخاذ القرار، أما مرحلة ما قبل اتخاذ المجلسين لقرارهما فإن العلاقة بين المجلسين لم تُرسم بشكل محدد، اللهم إلا مجرد الإشارة في صدر المادة الخامسة عشرة التي ذكرت أن مجلس الشورى يختص بالسياسات التي يحيلها إليه رئيس مجلس الوزراء، فجهة الإحالة هي رئيس مجلس الوزراء، وليس الملك، ومع اتحاد الصفتين في شخص واحد، حيث إن رئيس مجلس الوزراء هو الملك، فإن البحث هنا هو في تعلق المرجعية بالصفة، وهذه الإحالة صريحة في إحالة السياسات العامة إلى المجلس، وقد جعلت إلى رئيس مجلس الوزراء بالنظر إلى أن مجلس الوزراء أصبح هو الذي يطلب معونة مجلس الشورى في ما هو مختص بنظره، وهي إحالة اختيارية على هذا الفهم[([1])].

أم الاختصاصات الأخرى المحددة نصاً في الفقرات (أ، ب، ج، د) فإن الإحالة لازمة نظاماً؛ لذا فإن جهة الإحالة تبدو مجرد إجراء شكلي.

ومع عدم وجود ترتيبات محددة نظاماً لخط سير الموضوعات إلى مجلس الشورى، إلا أن الذي يستفاد من استقراء الأنظمة والتعليمات المتعلقة بكيفية دراسة الموضوعات التي يشترك المجلسان في دراستها، أنه يتعيّن قبل إحالة أي موضوع إلى مجلس الشورى أن تستكمل جميع إجراءات دراسته من قبل الجهات التنفيذية المعنية، كما يجب أن تتم دراسته في هيئة الخبراء بمجلس الوزراء في ضوء ملاحظات الوزراء أعضاء مجلس الوزراء، وفق ما يقضي به قرار مجلس الوزراء لعام 1402هـ[([2])]، فإذا استكملت هذه الدراسة وقامت لجنتا مجلس الوزراء (اللجنة الفرعية ثم اللجنة العامة) بالاطلاع على الموضوع ودراساته، ولم يتبق إلا اتخاذ قرار

[1] سبق بيان القول في مدى اختصاص مجلس الشورى بالنظر في السياسات العامة عند الحديث عن اختصاصات مجلس الشورى.

[2] وتقدم بيان ذلك في الفقرات (395 وما بعدها).

مجلس الوزراء بشأنه، فإنه حينئذ يحال إلى مجلس الشورى، والغرض من ذلك هو تقليل فرص اختلاف وجهات النظر بين المجلسين إلى أقل حد ممكن؛ لأنه في هذه الحالة تكون قد اتضحت مرئيات جميع الجهات المعنية، والهيئة المتخصصة في مجلس الوزراء (هيئة الخبراء)، ولجان المجلس التحضيرية؛ ما يساعد مجلس الشورى في دراسة الموضوع بعد اطّلاعه على توجيهات جميع الجهات ذات العلاقة، مع حقه علاوة على ذلك طلب مندوبي الجهات المعنية أو القطاعات الأهلية التي يعنيها الموضوع، أو يتعلق بمصالحها وشؤونها.

وفي ما عدا ما تقدم ذكره، فإن هناك وجوهاً أخرى لتنظيم العلاقة بين المجلسين، من أهمها:

(ف425) أولاً : حق مجلس الشورى في طلب حضور أي مسؤول حكومي وفقاً لما قررته المادة الثانية والعشرون من نظام المجلس على ما سبق بيانه[([1])].

(ف426) ثانياً : حق مجلس الشورى في طلب أي وثائق أو بيانات يحتاجها وفقاً لما قررته المادة الرابعة والعشرون من نظام المجلس[([2])].

(ف427) ثالثاً : ما تم استحداثه من إيجاد منصب وزير لشؤون مجلس الشورى، وبما أن هذا المنصب مستحدث بعد صدور النظام فإنه لم تتبيّن معالم محددة لاختصاصاته ومهامه، إلا أنه من خلال الاطلاع على ما هو متقرر في المجالس البرلمانية، فإن من الممكن تصور ملامح عامة لأهم مهامه على الوجه الآتي:

1 ـ تنسيق العلاقة بين المجلسين (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) بما يساعد في حسن سير العمل التنظيمي.

2 ـ إطلاع مجلس الوزراء على آراء مجلس الشورى ومقترحاته بشأن الأداء العام للدولة، من خلال الموضوعات التي درسها مجلس الشورى.

---

[1] في الفقرة (343).

[2] سبق بيانه في الفقرتين (337، 338).

3 ـ المساعدة في اتخاذ الترتيبات المناسبة لدراسة الموضوعات المستعجلة في المجلسين.

4 ـ التنسيق في الشؤون التنظيمية بين مجلس الشورى ولجانه ومجلس الوزراء ولجانه، وبخاصة في ما يتعلق باقتراح مشاريع الأنظمة الجديدة أو تعديل الأنظمة النافذة، وهذا الدور تظهر أهميته بتعديل المادة الثالثة والعشرين من نظام مجلس الشورى بما يجعل لمجلس الشورى حق اقتراح أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة نافذة.

5 ـ متابعة تنفيذ القرارات الصادرة من مجلس الشورى مع أجهزة الدولة، والعمل على تيسير إيصال وجهات نظر تلك الجهات المرتجعة إلى مجلس الشورى؛ للنظر فيها عند تقويمه لمستوى الأداء في تلك الأجهزة، أو عند دراسته موضوعات ذات صلة.

6 ـ شرح المبادرات والبرامج والخطط العامة للدولة عند عرضها على مجلس الشورى.

7 ـ المساهمة في وضع الخطط والبرامج العامة المستقبلية، والاستراتيجية الشاملة للدولة، لإحاطته بالتوجيهات العامة لكل من المجلسين.

8 ـ إيجاد الوسائل المناسبة لتفهم وجوه الاختلاف في وجهات النظر بين المجلسين، والعمل على التوفيق أو التقريب بينها، وتتأكد أهمية هذا الدور بصدور الأمر الملكي الذي سبقت الإشارة إليه المعدل للمادة السابعة عشرة، والمتضمن بيان ما يتخذ من إجراء إذا تباينت وجهات النظر بين المجلسين.

9 ـ الانضمام إلى وفود مجلس الشورى المشاركة في المؤتمرات والاجتماعات البرلمانية الإقليمية والدولية، وتظهر أهمية الدور في تعزيز العلاقة بين المجلسين في مجال الدبلوماسية البرلمانية التي أصبح دورها يتعاظم، وبخاصة في ما يتعلق بالعلاقات الدولية والمسائل ذات الاهتمامات المشتركة، كما تظهر أهميته أيضاً في تنسيق المواقف من القضايا المطروحة للنقاش والمداولة في تلك المحافل على بينة من توجهات الدولة وسياستها الخارجية.

وإضافة إلى أن هذه الاختصاصات، إنما هي اختصاصات مفترضة في ضوء الأعراف والمبادئ البرلمانية، حيث لم يصدر إلى الآن تحديد لتلك الاختصاصات؛ فإن إجراءات ممارسة وظائف هذا المنصب لم تحدد بعد، غير أن مقتضى عضويته في مجلس الوزراء واختصاصه بشؤون مجلس الشورى تستدعي أن يمارس أعماله في المجلسين معاً، ومن الممكن حضوره جلسات مجلس الشورى، بل إن هذا هو الأولى، وهو ما يمكنه من الإلمام بوجهات نظر مجلس الشورى في ما يتخذه من قرارات تكون محل نظر مجلس الوزراء. وبالتأكيد فإنه عند حضوره جلسات مجلس الشورى فليس له حق المشاركة في النقاش إلا عند الحاجة وبطلب من رئيس المجلس، وأما حق التصويت فلا يتمتع به ما دام لا يتمتع بعضوية مجلس الشورى.

(ف428) رابعاً : من وجوه تنظيم العلاقة بين المجلسين تنظيم أسلوب اتخاذ القرارات في الموضوعات المشتركة بين المجلسين في أثناء تمتّع أعضاء مجلس الشورى بالإجازة العادية للمجلس، فبعد أن صدر الأمر الملكي رقم أ/97 وتاريخ 1418/3/17هـ بتحديد وقت معيّن يتمتع فيه جميع أعضاء المجلس بإجازة سنوية قدرها خمسة وأربعون يوماً[([1])]، تضمن الأمر الملكي المشار إليه تنظيم أسلوب دراسة ما يطرأ خلال هذه الإجازة من موضوعات مستعجلة تدخل في اختصاص المجلسين، بحيث لا تحتمل الانتظار والتأجيل إلى حين انتهاء إجازة المجلس، فنص هذا الأمر على أنه: «وإذا طرأ أثناء هذه الإجازة ما يستوجب اتخاذ إجراء في أمر عاجل يدخل في اختصاص المجلس، فيتخذ مجلس الوزراء ما يجب بشأنه وفقاً لنظامه، على أن يحال ذلك إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه بعد انتهاء إجازة أعضائه».

وهذا الحكم شائع في الأنظمة والقوانين البرلمانية، حيث يكون للسلطة التنفيذية حق المبادرة إلى اتخاذ قرارات تعرف بمراسيم بقوانين أو مراسيم اشتراعية أو نحو ذلك من تسميات، وذلك في موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية تطرأ في أثناء إجازة البرلمانات، ويكون لها

[1] تقدم بيان هذا في الفقرة (326).

طابع الاستعجال بما يستدعي ضرورة معالجتها من غير انتظار لعودة البرلمان لمباشرة مهامه، وهناك اختلاف بين تلك القوانين في تفاصيل هذا الحكم، وما يتعين اتخاذه من قبل البرلمان بشأن هذه القرارات المتخذة، ومعالجة الآثار القانونية المترتبة عليها في حالة عدم إقرارها.

وبالنسبة إلى مجلس الشورى فقد ترك النص المشار إليه لمجلس الوزراء أن يتخذ ما يجب بشأن الموضوع الطارئ المستعجل في أثناء إجازة مجلس الشورى، فيستكمل مجلس الوزراء دراسة الموضوع واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه، وفقاً لما يقضي به نظامه حتى ولو اقتضى الموضوع استصدار مرسوم ملكي بالموافقة عليه، وبعد انتهاء إجازة مجلس الشورى يحال الموضوع إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه، وهذا الدور للمجلس قد يثير التساؤل عن مداه بعد أن يكون الموضوع قد اتخذت بشأنه إجراءات نهائية، وترتبت عليه آثار نظامية، الذي يظهر من النص أن مجلس الشورى ينظر في الموضوع نظرة عامة شاملة من غير خوض في تفاصيله ودقائقه، وإنما ينظر في مدى ملاءمته من حيث الجملة، ومدى ملاءمة عناصره الأساسية وأحكامه الجوهرية، وإذا وجد فيها ما يستوجب الملاحظة أو التحفظ فإنه يبدي ما يراه، ويرفع الموضوع إلى الملك ليتخذ بشأنه الإجراء المناسب، بما في ذلك النظر في تعديل الأحكام محل ملاحظة المجلس، أو إزالة أسباب التحفظ، مع معالجة الآثار النظامية التي قد تكون ترتبت على تلك الأحكام محل الملاحظة أو التحفظ.

الفصل الخامس

الأدوات التنظيمية

(ف429) شهدت بدايات العمل التنظيمي في المملكة ظهور عدد من المصطلحات للأدوات التنظيمية التي لم تتخذ مفهوماً مستقراً محدداً، وإنما استمدت مفرداتها من مكانة مصدرها، فظهرت مصطلحات مثل: الإرادة العالية، الإرادة السنية، التصديق العالي، الأمر العالي، الموافقة السامية، وغيرها[([1])].

(ف430) وعند صدور نظام مجلس الوزراء ظهرت مصطلحات اكتسبت قدراً من الثبات والاستقرار في أسمائها ومسمياتها ومن أهمها: المرسوم الملكي، وقرار مجلس الوزراء؛ لأنها أدوات تناولها النظام بالذكر، وإن لم توجد نصوص نظامية بتحديد مدلولاتها واستخداماتها على وجه الحصر والدقة، ولكن العمل جرى على استخدامها في صور من العمل التنظيمي

[1] انظر: عبد الرحمن الشلهوب، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن (الرياض: مكتبة الشقري، 1999)، ص 173، وقد أشار إلى مشروع نظام ببيان معاني هذه المصطلحات السائدة فيما مضى، ولكن هذا المشروع لم يصدر، وأحال بشأنه إلى كتاب: إبراهيم العتيبي، تنظيمات الدولة في عهد الملك عبد العزيز (الرياض: مكتبة العبيكان، 1414هـ/1984م)، ص 465 ـ 468.

ومن الأمثلة على الخلط في هذه المصطلحات صدور نظام تركيز مسؤوليات القضاء الشرعي المتوّج بالتصديق العالي رقم 109 وتاريخ 1472/1/24هـ ومعه تنظيم الأعمال الإدارية في الدوائر الشرعية.

نظام الجنسية العربية السعودية الصادر بالإرادة الملكية في خطاب الديوان العالي رقم (5604/20/8) وتاريخ 1374/2/22هـ والمرسوم الملكي رقم 1007/16/3/7 وتاريخ 1384/6/17هـ الصادر بتنظيم الإذاعة السعودية، حيث جاء معنوياً بمرسوم ولكن صيغته جاءت بأمر.

بما ساعد في تبيّن مدلولات عامة لها ووجوه استخدامها بصورة غالبة.

(ف431) وعند صدور الأنظمة الأساسية لم تتغير هذه الأدوات تغيراً جوهرياً، إلا أنه أضيف إليها أدوات تنظيمية أخرى هي الأمر الملكي بعد اكتسابه وظيفة تنظيمية وقرار مجلس الشورى، لكن لم يوجد نصوص أيضاً تحدد مدلولات معينة لهذه الأدوات واستخداماتها، وإنما ما حدث من تطور العمل التنظيمي وتنظيم مراحله ودرجاته مكن من رسم معالم عامة ومحددة لتلك الأدوات واستخداماتها، وإن كان استمرار سريان الكثير من الأنظمة السابقة لصدور الأنظمة الأساسية قد أبقى معه شيئاً من القلق في أحوال قليلة جداً في رسم تلك المعالم بصورة قاطعة وحاسمة، وعلى هذا فإن الاعتماد في بيان هذه الأدوات التنظيمية سيكون بالاستنتاج والاستشفاف من نصوص الأنظمة الأساسية (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء)، مع محاولة التخفيف من تأثير بعض وجوه التطبيق أو الاستخدام في ما سبق صدورها، ولم يقتصر هذا اللبس على الأدوات التنظيمية في ما بينها، وإنما امتد إلى اختلاطها بأدوات تنفيذية مثل التوجيه الملكي والأمر السامي؛ وذلك لعدم وضوح الفوارق بينها لدى كثير من الباحثين والإداريين التنفيذيين، ولإيضاح ذلك نتناول هذه الأدوات بالتفصيل كل على حدة في المباحث التالية:

المبحث الأول: الأمر الملكي.

المبحث الثاني: المرسوم الملكي.

المبحث الثالث: قرار مجلس الشورى.

المبحث الرابع: قرار مجلس الوزراء.

المبحث الخامس: الأدوات التنفيذية المشتبهة بالأدوات التنظيمية.

المبحث الأول: الأمر الملكي

(ف432) الأمر الملكي هو أداة نظامية تأخذ شكلاً محدداً مكتوباً تُعبّر عن إرادة الملك وحده من غير أن يسبقها قرار من أي سلطة أخرى، وهذا

هو أهم عنصر يميز الأمر الملكي عما عداه، حيث لا أحد يُشارك الملك في إقراره، وإنما يصدر عنه وحده وبإرادته المنفردة. وهذه الأداة شاع استخدامها واستقر مفهومها على أنها أداة تنفيذية تصدر عن الملك لتنفيذ ما له من صلاحيات يتفرّد بها بمقتضى الأنظمة، مثل تعيين الوزراء ونوابهم وموظفي المرتبة الممتازة والقضاة والضباط ونحوهم[([1])]، فهذه الموضوعات لا يتخذ فيها قرار من غير الملك، وكل ما يسبق صدور أمره فيها إنما هو توصيات واقتراحات تُمهّد لموافقة الملك عليها.

(ف433) ومع وضوح هذا الفارق الذي يميز الأمر الملكي عما عداه يجعل منه أداة تنفيذية، إلا أن هذه الأداة اكتسبت وظيفة تنظيمية عند صدور النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق، فقد كان المسلك في هذه الأنظمة الأربعة المذكورة[([2])] مسلكاً استثنائياً تفرّدت به عن المسلك المستقر في إصدار الأنظمة، سواء من حيث طريقة دراستها ومراحلها، أم من حيث أداة إصدارها.

أما من حيث طريقة دراستها ومراحلها فقد كوّنت لها لجنة من عشرة من كبار رجال الدولة[([3])]، وقامت تلك اللجنة بدراسة مشروعات تلك الأنظمة من غير أن تسلك الطريق المقررة لدراسة الأنظمة والتي سبق

[1] ولا يؤثر في هذا استخدام مصطلح «أمر ملكي» في التنظيمات القديمة قبل أن تستقر مفاهيم محددة للأدوات التنظيمية، كما سبقت الإشارة في أول هذا الفصل. وقد استخدم هذا المصطلح في نظام يُعتبر حديثاً نسبياً وهو نظام سير العمل في هيئة كبار العلماء، وقد يكون هذا خلطاً في استخدام هذا المصطلح، أو لأن طبيعة هذا التنظيم استدعت ذلك لتميز هذه الفئة من حيث طبيعة مهامها.

[2] نظام المناطق على الرغم من أنه صدر مقارناً للنظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى وبأسلوبهما نفسه، ويعد من أهم معالم الحركة التطويرية، إلا أنه ليس هنا مجال الحديث عنه، لأنه لا يتناول السلطة التنظيمية، وإنما ينظم أسلوب الحكم المحلي، فلذلك آثرنا عدم التعرض له.

[3] سبق ذكر البيان الملكي بتكوين هذه اللجنة وأسماء أعضائها في بداية الباب الثاني من هذا البحث، وقد طرأ تعديل على أعضائها وإضافة اثنين إليهم، فأصبحت اللجنة مكونة من: سمو الأمير نايف بن عبدالعزيز رئيساً وعضوية كل من الأستاذ عبدالوهاب عبد الواسع، والأستاذ إبراهيم العنقري، والأستاذ عبدالعزيز التويجري، والشيخ محمد بن جبير، والأستاذ محمد إبراهيم مسعود، والشيخ صالح الحصين، والأستاذ عبدالرحمن منصوري، والدكتور مطلب النفسية، والشيخ راشد ابن خنين، والأستاذ عبدالعزيز السالم الذي كان أميناً مقرراً للجنة.

بيانهـا، وكـان هـذا المسـلك ضرورياً لتلـك الأنظمـة؛ لأنهـا تتنـاول بـالتنظيم السـلطة التنظيميـة ذاتها.

(ف434) وبعد انتهاء دراستها لم تصدر بمرسوم ملكي كما هو المتعين في إصدار الأنظمة، وإنما صدرت بأداة استثنائية هي «الأمر الملكي» بمعنى خاص يختلف به عن معناه المتعـارف عليـه باعتبـاره أداة تنفيذيـة يصـدرها الملك تنفيذاً لما له من صلاحيات بمقتضى الأنظمة كما مر آنفاً، وبهذا اكتسبت هذه الأداة وظيفة تنظيمية، حيث كان من الضروري استحداث أداة استثنائية لتلك الأنظمـة الأربعـة تختلـف عـن المرسـوم الملـكي المقـرر لإصـدار الأنظمة بموجب المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1377هـ الذي كـان معمـولاً بـه عنـد الإقدام على إصدار الأنظمة الأربعة، ولتقرير هـذه الحالـة الاسـتثنائية صـدر المرسـوم الملـكي رقـم م/23 وتـاريخ 1412/8/26هـ الذي يقضي بما يلي:

«إن كلمة «النظام» الواردة في المادتين التاسعة عشرة والعشرين من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسـوم الملكي رقم 38 وتاريخ 1377/10/23هـ لا تشمل الأنظمة التالية:

ـ النظام الأساسي للحكم.

ـ نظام مجلس الشورى.

ـ نظام مجلس الوزراء.

ـ نظام المناطق (المقاطعات)».

والهدف من إخراج هذه الأنظمة الأربعة من نطاق هذه المادة هو النأي بها عـن الطريـق المقـررة نظامـاً لإصـدار الأنظمـة بموجـب نظـام مجلـس الـوزراء (1377هــ) المشـار إليـه الـذي يسـتلزم دراسـة مشروعات الأنظمة من مجلس الوزراء وموافقته عليهـا تمهيـداً لاستصـدار مرسـوم ملـكي بهـا. أمـا هـذه الأنظمة الأربعة فهي تهدف إلى إعادة بناء السلطة التنظيميـة بكاملهـا بمـا فيهـا مجلـس الـوزراء ذاتـه؛ فناسب تلك الأنظمة أداة استثنائية خاصة بها، وحيث إن تلك الأنظمة ستصدر عن الملك وحده باعتباره الرئيس الأعلى للدولة ومرجـع جميـع السـلطات فيهـا فلـم يكـن متاحـاً مـن المصـطلحات المسـتخدمة،

والمناسبة لهذه الحال إلا مصطلح «الأمر الملكي» باعتباره يصدر عن الملك وحده[([1])].

(ف435) وتبعاً لهذه الأنظمة فإن ما هو لازم لها من تنظيمات مكملة يتعين أن تصدر بأمر ملكي أيضاً كما نص عليه في نظام مجلس الشورى في المواضع التي نص فيها على إصدار ما يلزم له من لوائح وقواعد، وتنفيذاً لذلك صدر الأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 1414/3/3هـ بالموافقة على ما يأتي:

1 ـ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

2 ـ لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم.

[1] هذه النشأة للأنظمة الأساسية قد تثير في الذهن مسألة أساليب نشأة الدساتير، وببحث مختصر وبيان مقتضب في هذه المسألة يمكن تقسيم هذه الأساليب إلى:

أ ـ المنحة: وذلك عندما يصدر الحاكم الدستور بإرادته المنفردة، حيث تكون له سلطة مطلقة، فإذا أصدر الحاكم الدستور فهو يمنح جزءاً من سلطته لتخضع لتنظيم الدستور، فيعد الدستور هبة منه. وشاعت تسمية هذا الأسلوب بالمنحة الدستورية.

ب ـ العقد: بأن تشترك إرادة الشعب مع إرادة الحاكم في إنشاء الدستور، وذلك كما لو قام اتفاق أو عهد بين الحاكم وصفوة المجتمع وأهل الرأي فيه على وثيقة محددة تتضمن أهم الأحكام لتنظيم السلطة والواجبات والحقوق العامة.

جـ الجمعية التأسيسية: وهذا بأن يقوم الشعب بنفسه بوضع الدستور، ولكن بما أن هذا مستحيل من الناحية العملية فإن ذلك يتم بطريقة غير مباشرة، حيث يقوم المجتمع بانتخاب هيئة تمثله تسمى الجمعية التأسيسية، تقوم بوضع الدستور نيابة عنهم.

د ـ الاستفتاء: ويتمثل هذا المظهر في طرح الدستور على الشعب لأخذ رأيه فيه، ويتم وضع الدستور إما من قبل الحاكم أو لجنة حكومية أو جمعية تأسيسية أو عن طريق البرلمان أو بأي صورة أخرى، ومن ثم يطرح للاستفتاء العام لأخذ الموافقة عليه.

وللتوسع في ذلك انظر مثلاً: ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر (القاهرة: دار النهضة العربية، 1971)، ص 55؛ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1970)، ص 169، والشلهوب، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن ، ص53 وما بعدها.

وبالنسبة إلى المملكة العربية السعودية فإنه لا تظهر حاجة إلى تحديد الطريقة التي يتم بها وضع الدستور، حيث إنه متقرر أصلاً باعتماده على الكتاب والسنة، وتتم البيعة للحاكم على هذا الأساس وهو العهد والميثاق بينه وبين شعبه؛ لذا فإن الأنظمة الأساسية وعلى رأسها النظام الأساسي للحكم وإن بدت من الناحية المظهرية أنها منحة لصدورها من الملك وحده بأمر ملكي، إلا أنها في جوهرها تُعد مرتكزة على الدستور الأساس للدولة القائم على الكتاب والسُنّة؛ لذا جاء النص صريحاً في النظام الأساسي للحكم على أنه وغيره من الأنظمة محكومة بالكتاب والسُنّة، وهي حاكمية لا تنتقص تحت أي ظرف ولا في أي حال كما تقدم بيانه.

3 ـ قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية لمجلس الشورى.

4 ـ قواعد التحقيق والمحاكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها.

كما أن نظام مجلس الوزراء قد نص في المادة الحادية والثلاثين منه على أن يصدر النظام الداخلي لمجلس الوزراء بأمر ملكي، لكن إلى الآن لم يصدر هذا النظام.

(ف436) وعلاوة على ما تقدم استخدمت هذه الأداة في الوظيفة التنظيمية إلى ما هو أبعد مما سبق ذكره، فصدرت الموافقة على تكوين المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن بأمر ملكي رقمه أ/212 وتاريخه 1420/9/27هـ، متضمناً أحكاماً منظمة لتكوينه وصلاحياته وأعماله.

وتمت الموافقة أيضاً على تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى بأمر ملكي رقمه أ/111 وتاريخه 1420/5/17هـ.

وصدور هذين التنظيمين بأمر ملكي يستدعي التوقف والتأمل في دواعي استخدام هذه الأداة في إصدارها، والذي يظهر لي بهذا الشأن ما يأتي:

1 ـ أن هذين التنظيمين لا يدخلان في مفهوم الأنظمة العادية بالمعنى الفني الذي تقدم بيانه[([1])]، وموضوعهما ليس مما يدخل في مجالات تلك الأنظمة، فلم يسلك بهما المسلك العادي لصدور هذه الأنظمة وهو المرسوم الملكي. ومما يعزز هذا التأويل أنه عندما دعت الحاجة بمناسبة صدور تنظيم المجلس الأعلى للبترول والمعادن إلى تعديل أحكام في نظام شركة الزيت العربية السعودية (أرامكو السعودية) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/8) وتاريخ 1409/4/4هـ بما يقتضيه التنظيم المشار إليه فإنه تم إصدار مرسوم ملكي برقم م/30 وتاريخ 1421/8/4هـ بهذا التعديل، وذلك مراعاة لمبدأ التدرج التشريعي الذي سبق بيانه[([2])]، وقد نص في مرسوم التعديل في البند (أولاً) منه على أن: «يتولّى المجلس الأعلى

[1] في الفقرة (62) وما بعدها.

[2] في الفقرة (51) وما بعدها.

لشؤون البترول والمعادن صلاحيات المجلس الأعلى لشركة الزيت العربية السعودية (أرامكو السعودية) الواردة في نظام الشركة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/8) وتاريخ 1409/4/4هـ وفقاً لتنظيم المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/212) وتاريخ 1420/9/27هـ»، واستدراكاً للتأخر في إصدار مرسوم التعديل عن تاريخ صدور الأمر الملكي بتنظيم المجلس، فقد نص مرسوم التعديل في البند (ثانياً) منه على أن «يعمل بهذا المرسوم اعتباراً من تاريخ نفاذ الأمر الملكي رقم (أ/212) وتاريخ 1420/9/27هـ».

وحينما استدعت الحاجة تعديل التنظيم ذاته جرى تعديله بأمر ملكي رقمه (أ/240) وتاريخه 1420/11/10هـ أي بالأداة نفسها التي تم بها إصداره.

2 ـ أنه حيث أمكن استنتاج أن موضوع هذين التنظيمين الصادرين بأمر ملكي ليس مما يدخل في مجالات الأنظمة العادية، فهل يُعد موضوعهما من قبيل ترتيب المصالح الذي لا يلزم فيه إقرار السلطة التنظيمية بكاملها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، وإنما يكتفي بقرار من مجلس الوزراء وفق مقتضى المادة (24) من نظام مجلس الوزراء التي جعلت ضمن اختصاصاته التنفيذية إحداث وترتيب المصالح العامة؟

محاولة هذا الاستنتاج تبدو لي مستبعدة لسبب ظاهر هو أن هذين التنظيمين لم يصدرا عن مجلس الوزراء ولم يتخذ قراراً فيهما، ولا يخفف من هذا افتراض أن الأهمية الخاصة لهذين التنظيمين قد ارتقت بهما إلى ما فوق التنظيمات الخاصة بإحداث وترتيب المصالح العامة العادية، بدليل وجود مجالس وهيئات على قدر من الأهمية وبرئاسة الملك استحدثت بأنظمة عادية بعد إصدار قرار مجلس الوزراء فيها.

3 ـ أنه حيث أمكن استبعاد أن هذين التنظيمين من قبيل ترتيب المصالح بحسب مفهوم نظام مجلس الوزراء، وحيث أمكن استنتاج أن موضوعهما ليس مما يدخل في مجالات الأنظمة العادية فيبقى احتمال أن مسوغ ذلك هو أهميتها الخاصة من حيث إحداث سلطة تنظيمية إشرافية مقاربة لفرعي السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء ومجلس الشورى اللذين

تم اعتماد نظاميهما بأمر ملكي)، لكنها سلطة في مجالات محددة.

ولتأكيد الابتعاد بهذين التنظيمين من نطاق الأنظمة، وما هو محدد لإصدارها فقد تم تجنب استخدام مصطلح «نظام» في عنوان هذين التنظيمين، واكتفى في أحدهما بسرد أحكامه بنوداً في الأمر الملكي وهو التنظيم الخاص بالمجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن، واستخدمت كلمة «تنظيم» في’عنوان التنظيم الآخر وهو الخاص بالمجلس الاقتصادي الأعلى.

ثم اتسعت دائرة استخدام الأمر الملكي في وظائف تنظيمية، ومنها:

1 ـ نظام هيئة البيعة، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/135 وتاريخ 1427/9/26هـ وذلك لأنه ينظم مسائل تدخل في موضوعات القانون الدُستوري المتعلقة بنظام الحكم في المملكة.

2 ـ تنظيم هيئة المدن الاقتصادية، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/19 وتاريخ 1431/3/10هـ وقد تضمن الأمر الملكي الصادر به إشارة إلى تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/111 وتاريخ 1420/5/17هـ الذي سبقت الإشارة إليه، بما يشير إلى وجود اعتبار بينهما ربما سوّغ التساوي في أداة الإصدار.

3 ـ التعديلات الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/93 وتاريخ 1432/5/25هـ على نظام المطبوعات والنشر الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/32 وتاريخ 1431/9/3هـ، وقد تضمن الأمر الملكي الصادر بتلك التعديلات الإشارة إلى الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/14 وتاريخ 1426/2/23هـ بما يشير إلى وجود ما يسوغ استصدار أمر ملكي بها لعلاقة بينهما من حيث تكوين جهة الفصل في مخالفات النظام.

4 ـ وبمثل المسوغ السابق صدر الأمر الملكي رقم أ/148 وتاريخ 1431/12/3هـ بتشكيل لجنة استثنائية لقضايا التأمين، تكون قراراتها نهائية، وذلك تعديلاً على نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/32 وتاريخ 1424/6/2هـ، وأما من الناحية

الإجرائية فإن الأنظمة الأساسية الأربعة (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى ونظام المناطق، ونظام مجلس الوزراء) لم تصدر بأوامر ملكية إلا بعد أن سبقها إصدار مرسوم ملكي برقم م/22 وتاريخ 1412/8/26هـ ينص على «أن كلمة «النظام» الواردة في المادتين التاسعة عشرة والعشرين من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 38 وتاريخ 1377/10/22هـ لا تشمل الأنظمة التالية...». وعدد تلك الأنظمة الأربعة، وهذا لإتاحة إصدارها بطريق استثنائي خاص بها وهو الإصدار بأمر ملكي، أما ما عدا هذه الأنظمة الأربعة فإنه لم يتقدم على إصدارها إصدار أمر ملكي باستثنائها من عموم نص المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم، التي تنص على أن «تصدر الأنظمة... ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية»، والمادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى التي تنص على أن «تصدر الأنظمة... وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى»، والمادة العشرين من نظام مجلس الوزراء التي تنص على أنه «مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تصدر الأنظمة... وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء».

وإذا كانت تلك النصوص المعتمدة بأوامر ملكية قد حددت طريق إصدار الأنظمة من غير استثناء؛ فما الذي أتاح إمكانية إصدار أنظمة بطريق آخر، وهو الأمر الملكي غير تلك الأنظمة الأربعة المستثناة؟ ربما كان ذلك بتأويل أن إصدار نظام بأمر ملكي ينطوي على استثنائه ضمنياً من عموم تلك النصوص الثلاثة المعتمدة بالأداة نفسها، وهي الأمر الملكي. ومع احتمال هذا التأويل فإنني لا أرى التوسع في استخدام الأمر الملكي في وظائف تنظيمية إلا في حدود الموضوعات الدُستورية.

المبحث الثاني: المرسوم الملكي

(ف437) المرسوم الملكي هو أداة تنظيمية تتخذ شكلاً محدداً، ومكتوباً، تحمل توقيع الملك، وتصدر عنه بوصفه رئيساً للسلطة التنظيمية؛ فالمرسوم بهذا يتفق مع الأمر الملكي في أن كلاً منهما يتخذ شكلاً معيناً، ومكتوباً بصيغة محددة ومتقاربة بينهما إلى حد كبير في المظهر الصياغي.

كما أنهما يجتمعان في أن كلاً منهما يحمل توقيع الملك، لكن الأمر الملكي يصدر عنه باعتباره رئيساً للدولة ومرجعاً لجميع السلطات؛ فالأمر الملكي يصدر في الشؤون التنفيذية مثل تعيين الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة والضباط ونحو ذلك، كما يصدر في الشؤون القضائية مثل تعيين القضاة ومن في حكمهم وندبهم وإعارتهم وإنهاء خدماتهم، وفي تعيين أعضاء السلطة التنظيمية أيضاً، كما قد يتخذ الأمر الملكي وظيفة تنظيمية أيضاً، كما سبق بيانه[(1)].

أما المرسوم الملكي فهو كذلك يصدر عن الملك باعتباره رئيساً للدولة، لكن بصفته مرجعاً للسلطة التنظيمية في أغلب الأحوال.

(ف438) ويفترق المرسوم الملكي عن الأمر الملكي في أن الأمر الملكي يصدر عن إرادة الملك وحده من غير أن يسبقه أي قرار يتخذ من أي سلطة في موضوعه، أما المرسوم الملكي فيصدر عن الملك بعد أن يسبقه قرار من السلطة التنظيمية (بفرعيها مجلس الشورى ومجلس الوزراء) في موضوعه.

ومع أن السمة الظاهر في المرسوم الملكي أنه أداة تنظيمية إلا أنه توجد حالات يصدر فيها مرسوم ملكي في موضوعات لا تُعد في حقيقتها عملاً تنظيمياً بالمعنى الفني المحدد، وإنما تقرر اعتمادها بهذه الأداة لاعتبارات تستدعي إشراك السلطة التنظيمية في دراستها، ومن أهمها:

(ف439) 1 ـ منح الامتياز:

وقد سبق الحديث عن الامتياز بنوعيه[(2)]؛ امتياز استغلال الموارد والثروات العامة، وامتياز تشغيل المرافق العامة، واشتراط إقراره بموجب مرسوم ملكي بناءً على المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم، بعد دراسة موضوع الامتياز من قبل السلطة التنظيمية بفرعيها مجلس الشورى ومجلس الوزراء بناءً على المادة الخامسة عشرة من نظام الأول، والمادة العشرين من نظام الثاني، والاعتبار الداعي في ذلك ظاهر لما ينطوي عليه

[1] في الفقرة (429) وما بعدها.

[2] في الفقرة (98) وما بعدها.

الامتياز من أحكام لائحية تنظيمية؛ ولأن موضوعه الموارد والثروات والمرافق العامة التي يجب أن تتوافر على دراسته السلطات التنفيذية والتنظيمية، وتتوج الموافقة عليه بمرسوم ملكي.

(ف440) 2 ـ إسقاط الجنسية:

رهنت المادة الثالثة عشرة من نظام الجنسية العربية السعودية إسقاط الجنسية عن السعودي بصدور مرسوم ملكي بالموافقة على إسقاطها في الأحوال وبالشروط الواردة فيها، الذي يظهر أن الدافع وراء ذلك هو الاحتياط للإسقاط الذي يُعدّ عقوبة قاسية لا يمكن إيقاعها إلا بعد دراسته من قبل السلطتين معاً (التنفيذية والتنظيمية) والموافقة عليه بمرسوم ملكي.

وربما عرض شك في أن المقصود بالمرسوم الملكي في هذه المادة المعنى الفني الدقيق له نظراً إلى قدم صدور نظام الجنسية الذي صدر في عام 1374هـ قبل أن تستقر مدلولات محددة للأدوات النظامية، ومما قد يشفع لذلك أن النظام ذاته لم تأخذ أداة إصدار تسمية واضحة.

لكني أرى دفع هذا الشك بالاحتياط لهذه العقوبة القاسية بحيث يجب الأخذ بالمدلول المستقر للمرسوم الملكي، بحيث لا تتم عقوبة الإسقاط إلا بها.

(ف441) 3 ـ تأسيس أنواع معينة من الشركات المساهمة:

نصّت المادة الثانية والخمسون من نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1385/3/22هـ المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/23 وتاريخ 1402/6/28هـ على أنه «لا يجوز تأسيس الشركات المساهمة الآتية إلا بترخيص يصدر به مرسوم ملكي بناءً على موافقة مجلس الوزراء وعرض وزير التجارة، على أن يراعى ما تقضي به الأنظمة:

أ ـ ذات الامتياز.

ب ـ التي تدير مرفقاً عاماً.

جـ التي تقدم لها الدولة إعانة.

د ـ التي تشترك فيها الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة.

هـ التي تزاول الأعمال المصرفية».

والسبب ظاهر في بعض أنواع هذه الشركات بحسب ما يستوحى من نص المادة الثانية من نظام الشركات المعدلة بالمرسوم الملكي المشار إليه آنفاً، حيث نصت في الفقرة (ب) منها: «ولا تسري أحكام هذا النظام على الشركات التي تؤسسها أو تشترك في تأسيسها الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، بشرط أن يصدر بترخيصها مرسوم ملكي يتضمن الأحكام التي تخضع لها الشركة».

فهذا النوع من الشركات وهي التي تؤسسها أو تشترك فيها الدولة عندما يصدر بها مرسوم ملكي، فإن هذه الأداة تتيح لها أن تتمتع بأحكام استثنائية وخاصة.

أما الشركات ذات الامتياز والتي تدير مرفقاً عاماً فقد روعي في اشتراط تأسيسها بموجب مرسوم ملكي طبيعة العمل الذي تقوم به، حيث إنها ستحل محل الإدارة في القيام بإدارة وتشغيل المرافق العامة، وأداء الخدمات العامة للكافة بشروط وقيود تفرضها الإدارة عليها.

أما التي تقدم لها الدولة إعانة فاشتراط صدور مرسوم ملكي للموافقة على تأسيسها؛ من أجل توفير إمكانية إخضاعها لرقابة الدولة والتدخل في أسلوب إدارتها وتسيير أعمالها ما دامت الخزينة العامة تتحمل عبء تقديم الإعانة لها.

أما الشركات التي تزاول الأعمال المصرفية، فإن اشتراط صدور مرسوم ملكي للموافقة على تأسيسها بالنظر إلى أنها تمثل دعامة من أهم دعائم الاقتصاد الوطني، وتحتفظ بودائع الناس لديها، فلا بد من رقابة الدولة على تأسيسها، والتحقق من مدى توافر مقوّمات الثقة بها للائتمان على ودائع الأفراد، والالتزام بالأنظمة والمعايير الاقتصادية المعتمدة في الدولة.

(ف442) 4 ـ تعيين بعض كبار المسؤولين في الدولة:

جاء عدد قليل جداً من أنظمة بعض المؤسسات والهيئات بالنص على أن المسؤولين الذين يرأسونها يتم تعيينهم بموجب مرسوم ملكي، وبحسب تتبعي واستقصائي فقد وجدت من هذا القبيل ما يلي:

أ ـ محافظ مؤسسة النقد العربي السعودي ونائبه وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة : فقد نص نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم 23 وتاريخ 1377/5/23هـ في المادة التاسعة منه على أن «يتكوّن مجلس إدارة مؤسسة النقد العربي السعودي من:

أ ـ رئيس ويكون المحافظ.

ب ـ نائب المحافظ.

جـ ثلاثة أعضاء ممن لهم دراية كافية بالشؤون المالية والتجارية من غير موظفي الحكومة. ويعين المحافظ وأعضاء المجلس بمرسوم ملكي لمدة خمس سنوات، بناءً على اقتراح وزير المالية، وموافقة مجلس الوزراء، ولا ينحون عن أعمالهم إلا بمرسوم ملكي يصدر بنفس الطريقة»، ونصت المادة العاشرة على أن «المحافظ هو الذي يدير شؤون المؤسسة وينوب عنها أمام القضاء، ويُعيّن نائب المحافظ بمرسوم ملكي بناءً على اقتراح وزير المالية، وموافقة مجلس الوزراء، ويحل محل المحافظ في أثناء غيابه في جميع اختصاصاته. وينحّى عن عمله بنفس الطريقة».

لعل الاعتبار الداعي إلى النص على ذلك ما تتمتع به المؤسسة من وضع متفرد باعتبارها مصرف الحكومة الذي تودع فيه إيراداتها وتصرف منه مدفوعاتها، وفقاً لما قضت به المادة الرابعة من نظام المؤسسة وسائر مواد النظام الأخرى، وما يتمتع به محافظها من سلطات على نحو ما تضمّنه نظامها. وهذا في ما لو كان المقصود بالمرسوم الملكي معناه المحدد على وجه التحديد هنا، لكن الشك في هذا المقصود محتمل جداً، حيث إن التطبيق جرى على أن يتم تعيين المحافظ بأمر ملكي مثل سائر الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة، ويؤيد هذا أن النظام قديم في تاريخ صدوره وقبل أن تستقر مفاهيم محددة للأدوات التنظيمية والتنفيذية.

ب ـ رئيس جمعية الهلال الأحمر السعودي:

فقد نص النظام الأساسي لجمعية الهلال الأحمر الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/14 وتاريخ 1386/4/12هـ في المادة الثانية والعشرين منه على ما يأتي: «يعين رئيس جمعية الهلال الأحمر بمرسوم ملكي».

لعل من الاعتبارات الداعية إلى النص على الأداة اللازمة لتعيين رئيس الجمعية بأن تكون بمرسوم ملكي ـ في ما لو افترض أنه مقصود بمعناه الفني الدقيق ـ ما بني عليه النظام من منح الجمعية وضعاً متفرداً تتميز به عن سائر الأجهزة الحكومية حسبما جاء في نظامها، وعلى وجه الخصوص ما ورد في المواد الأولى، والخامسة، والثانية عشرة، والثامنة عشرة، والثانية والعشرين، والرابعة والعشرين.

ولم أطلع على تعديل لهذا النظام على الرغم من إخضاع الجمعية مثل سائر المؤسسات العامة لما تخضع له الأجهزة الحكومية بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم 544 وتاريخ 1398/9/17هـ الصادر بالموافقة على قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم 85 وتاريخ 1398/8/6هـ الخاص بنقل موظفي المؤسسات العامة العاملين حالياً إلى سلم الخدمة المدنية، وتطبيق نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية على جميع المؤسسات العامة.

لذا فلا يظهر أن المقصود بأداة التعيين هو المرسوم بمعناه الفني المحدد، ويؤيد ذلك أن التطبيق جرى على تعيين رئيس الجمعية بأمر ملكي مثل سائر الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة، كما أن النظام قديم في تاريخه وقبل استقرار المفاهيم المحددة للأدوات النظامية.

جـ الأمين العام لمجلس الوزراء:

نص نظام شُعب مجلس الوزراء الصادر في عام 1377هـ[(1)]، في مادته الأولى على أن «يعين الأمين العام لمجلس الوزراء بمرسوم ملكي»، وهذا أيضاً لا يظهر لي أنه مقصود به المرسوم بمعناه المحدد، حيث إن تعيين الأمين العام جرى التطبيق على تعيينه بأمر ملكي، كما أن النظام قديم جداً قبل أن تتخذ الأدوات النظامية مفاهيم أكثر دقة.

(ف443) 5 ـ الميزانية العامة للدولة:

الميزانية العامة لا تُعد تنظيماً بالمعنى الفني للأنظمة، لكنها تحوي

[1] تقدم ذكره في الفقرة (392).

أحكاماً وتعليمات يتعين الالتزام بها؛ ما يمنحها صفة تنظيمية؛ ولذا تصدر بعد دراسة مجلس الوزراء لها بهذا الاعتبار، وباعتبار آخر أنها تتضمن توزيعاً للموارد العامة على احتياجات الأجهزة التنفيذية.

فبالاعتبار الأول كان من الأوفق أن يساهم مجلس الشورى أيضاً في دراستها مع مجلس الوزراء، لكن هذا لم يتقرر بعد، وأما بالاعتبار الثاني فقد استثنيت ميزانية مجلس الشورى من الطريق المقررة لإقرار الميزانية العامة، حيث إن ميزانية المجلس بحسب نظامه تصدر بأمر ملكي، فلا تخضع للمناقشة كما تناقش ميزانيات الأجهزة الأخرى.

المبحث الثالث: قرار مجلس الشورى

(ف444) قرار مجلس الشورى أداة تنظيمية في المملكة عندما كان مجلس الشورى أول مؤسسة أنشأتها الدولة على ما سبق بيانه[([1])]، ومع أنه فقد دوره التنظيمي الفاعل بعدما تلاشى عمله عند إنشاء مجلس الوزراء وتوليه السلطة التنظيمية، إلا أنه بعد أن صدر نظامه الجديد بدأ يعود إلى ممارسة اختصاصات تنظيمية مترجماً نتائج أعماله بقرارات يصدرها، وهي في معظمها قرارات تنظيمية، كما في القرارات التي يصدرها بشأن الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وتفسير الأنظمة وتعديلها، ومن قراراته ما يصدر بشأن مسائل لها اعتبار خاص يُقرّبها إلى القواعد التنظيمية كما في خطط التنمية، والامتيازات.

ومن القرارات ما بهتت فيه الصبغة التنظيمية كما في قراراته الصادرة بشأن التقارير السنوية للوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

(ف445) وأحياناً قليلة ترد إلى المجلس موضوعات بقصد معالجات لحالات فردية وخاصة، وهنا يثور التساؤل عند مدى سلطة مجلس الشورى في دراسة هذه الحالات وإصدار قرارات فردية فيها.

إن الذي ينسجم مع دور المجلس التنظيمي باعتباره سلطة تنظيمية هو

[1] في بداية الباب التمهيدي، وفي بداية الفصل الثاني من الباب الثاني.

تجنب إصدار قرارات فردية، وإنما يمكن أن يقوم بدراسة الحالات الفردية ليخرج بقاعدة عامة تنتظم مثل هذه الحالات الفردية بالمعالجة والتنظيم حسبما يقدّره من أهمية هذه الحالات، والحاجة إلى تقرير قاعدة عامة يسار عليها في مثلها.

أما الحالات الفردية التي يطلب استثناؤها من نظام أو لائحة تنظيمية، فإن قيام مجلس الشورى بدراسة مثل هذه الاستثناءات مبني على النظر إلى هذا الاستثناء هل يُعد تعديلاً للنظام أو اللائحة أم لا؟

فعليّ القول إن الاستثناء ولو كان خاصاً وفردياً يمثل تعديلاً فإن المجلس يختص به؛ نظراً إلى أنه لا يتم تعديل الأنظمة واللوائح التنظيمية إلا بعد دراسة التعديل من قبل مجلس الشورى بمقتضى المادة الثامنة عشرة.

أما على القول إن الاستثناء إذا كان خاصاً وفردياً لا يمثل تعديلاً فإنه ليس مما يدخل في مفهوم التعديل الذي يتعيّن دراسته من المجلس، لكن لو كان الاستثناء منتظماً لحالات محددة بضوابطها وأوصافها كأن يكون الاستثناء لفئة معينة بوصفها وليس لأشخاص معينين بذواتهم، أو لحالات مقيّدة بضوابط وشروط محددة وليس لحالات معينة بذاتها، فإن هذا الاستثناء يُعد تعديلاً للنظام أو اللائحة يتعين دراسته من قبل المجلس؛ لأن هذا الاستثناء يُعد في هذه الحالة قاعدة عامة مجردة تطبق في أي حالة تعرض مستقبلاً إذا تحققت فيها شروط هذه القاعدة وضوابطها، وليس كالحالات الفردية والخاصة التي ينتهي مفعول حكم الاستثناء بمجرد انتهاء هذه الحالة المستثناة، ولا يطبق على ما يماثلها ويطابقها، أو ما يتكرر منها مستقبلاً.

ومما يدخل في مدلول التعديل ما لو كانت القاعدة تتجه إلى شخص واحد بصفته وليس بذاته، مثل الأحكام التي تتعلق برئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس الأعلى للقضاء أو رئيس جهة معينة، فهذه القاعدة وإن كانت لا تنطبق إلا على شخص واحد، فإنه يظل قاعدة نظامية يشملها مدلول التعديل.

المبحث الرابع: قرار مجلس الوزراء

(ف446) قرار مجلس الوزراء لا يتمخض عن أداة تنظيمية فقط، وإنما يكون أيضاً أداة تنفيذية، ويكثر استخدام هذه الأداة في الأعمال التنظيمية والتنفيذية على حد سواء؛ وذلك لما للمجلس من اختصاصات واسعة تنفيذية وتنظيمية على ما تقدم بيانه[([1])]، فأما قراراته التنفيذية فلا تقف عند حصر لما للمجلس من سلطة في الإشراف والتوجيه لجميع أجهزة الدولة التنفيذية، بحيث يكون له إصدار قرارات في كل ما يرفع إليه من الأجهزة التنفيذية، وكل ما يخرج عن اختصاص هذه الأجهزة من أعمال تنفيذية[([2])]، إضافة إلى سلطته في إصدار لوائح تنفيذية[([3])].

وأما أعمال المجلس التنظيمية التي يقرِّها بقراراته التنظيمية فقد سبق تفصيل القول فيها، سواء منها ما يتعيّن تتويجه بمرسوم ملكي مثل الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، أم ما لا يتعين فيه ذلك مثل اللوائح التنظيمية[([4])].

(ف447) كما استخدمت هذه الأداة في الموافقة على إنشاء هيئات جديدة وتنظيمها، من ذلك مثلاً:

- تنظيم الهيئة العامة للاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم2 وتاريخ 1421/1/5هـ.
- تنظيم الهيئة العامة للسياحة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 9 وتاريخ 1421/9/1هـ.
- لائحة الكليات الأهلية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 212 في 1421/9/1هـ.

[1] في المبحث الثاني من الفصل الثالث (الفقرة 399 وما بعدها).

[2] بما أن البحث لا يعني بالسلطة التنفيذية فقد تجنب التوسع في هذا الجانب.

[3] انظر في بيان اللوائح التنفيذية الفقرات (71) وما بعدها.

[4] انظر في بيان هذا الفرعين الأول والثاني من المطلب الثاني من الفصل الأول وبخاصة الفقرات (62 ـ 70).

ـ تنظيم صندوق الموارد البشرية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 107 وتاريخ 1421/4/29هـ.

وهذه القرارات وإن بدت في ظاهرها أنها تنظيمية إلى الحد الذي استخدمت فيه كلمة التنظيم، للدلالة على مضمونها وفي عناوينها، إلا أن موضوعها هو إحداث وترتيب المصالح العامة الذي عدته المادة الرابعة والعشرون من نظام المجلس ضمن اختصاصاته التنفيذية، وهذا ما يحدث لبساً في صفة هذه القرارات، وهل هي تنظيمية أم تنفيذية.

(ف448) كما أن قرار مجلس الوزراء يستخدم كحد أدنى أداة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث نص قرار مجلس الوزراء رقم 14 وتاريخ 1417/1/24هـ على أن «تكون أداة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لمجلس التعاون في المجالات الاقتصادية كحد أدنى بقرار من مجلس الوزراء، بما لا يتعارض مع ما تقضي به الأنظمة».

ويأتي هذا اعتماداً على أن هذه القرارات يتخذها المجلس الأعلى تنفيذاً للاتفاقية الاقتصادية الموحدة بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الموافق عليها بالمرسوم الملكي رقم م/13 وتاريخ 1402/3/21هـ حيث تنص في المادة الثامنة منها على أن «تتفق الدول الأعضاء على القواعد التنفيذية الكفيلة بمعاملة مواطني دول مجلس التعاون في أي دولة نفس معاملة مواطنيها دون تفريق أو تمييز في المجالات التالية:

1 ـ حرية الانتقال والعمل والإقامة.

2 ـ حرية التملك والإرث والإيصاء.

3 ـ حرية ممارسة النشاط الاقتصادي.

4 ـ حرية انتقال رؤوس الأموال».

ومن الأمثلة على قرارات مجلس الوزراء الصادرة بهذا الشأن ما يأتي:

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 200 في 1408/8/18هـ بالموافقة على ضوابط ممارسة مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للمهن الحرة بالدول الأعضاء.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 199 في 1408/8/18هـ بالموافقة على ضوابط ممارسة مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للأنشطة الاقتصادية بالدول الأعضاء.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 57 في 1409/4/26هـ بالموافقة على السماح لمواطني دول المجلس اعتباراً من أول حزيران/يونيو 1988م، بممارسة نشاط الفحص والمعاينة والتشغيل والصيانة وبممارسة مهنة الترجمة والمساحة وفحص التربة وبرمجة وتحليل وتشغيل الكمبيوتر بالدول الأعضاء وفقاً لضوابط ممارسة مواطني دول المجلس للمهن الحرة بالدول الأعضاء.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 152 في 1409/8/20هـ بالموافقة على السماح لمواطني دول مجلس التعاون بتملك أسهم شركات المساهمة بالدول الأعضاء ونقل ملكيتها وفقاً للقواعد المرفقة بالقرار، وكذلك الموافقة على اعتماد العمل بقواعد تنسيق وتشجيع إقامة المشاريع الصناعية بدول المجلس اعتباراً من 1409/7/23هـ.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 103 في 1416/7/12هـ بالموافقة على القواعد المطوّرة لممارسة مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تجارة الجملة، مع اشتراط مشاركة مواطني المملكة في الشخص المعنوي بنسبة 50 في المئة.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 13 في 1417/1/17هـ بالموافقة على السماح لمواطني المجلس الطبيعيين والاعتباريين بممارسة النشاط الاقتصادي في المجالات الصحية التالية:

1 ـ المستشفيات الخاصة.

2 ـ المستوصفات الخاصة.

3 ـ علاج المعوقين.

4 ـ الطب الرياضي.

5 ـ الطب النفسي.

6 ـ المختبرات الطبية.

وذلك وفقاً لضوابط ممارسة الأنشطة الاقتصادية التي سبق أن أقرّها المجلس الأعلى في دورته الثامنة، مع إضافة شرط الإقامة للأشخاص الطبيعيين لممارسة هذه الأنشطة.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 25 في 1417/2/8هـ القاضي بالسماح لمواطني دول المجلس الطبيعيين والاعتباريين بممارسة النشاط الاقتصادي في المجالات التعليمية المحددة فيه، وذلك وفقاً للأنظمة المرعية في كل دولة من دول المجلس اعتباراً من الأول من آذار/مارس 1996م، طبقاً للضوابط المعمول بها لممارسة الأنشطة الاقتصادية المقررة في الدورة الثامنة للمجلس الأعلى، مع شرط الإقامة لمن يمارس هذا النشاط من الأشخاص الطبيعيين.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 27 في 1417/2/15هـ بشأن قواعد ممارسة مواطني دول المجلس تجارة التجزئة مع اشتراط مشاركة مواطني المملكة في الشخص المعنوي بنسبة 50 في المئة.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 16 في 1418/1/20هـ بشأن القواعد الموحدة لتملك مواطني دول المجلس لأسهم شركات المساهمة بالدول الأعضاء وتداولها.

ـ قرار مجلس الوزراء رقم 109 في 1419/5/16هـ بشأن معاملة مواطني دول المجلس العاملين في القطاع الأهلي معاملة الدولة العضو مقر العمل، وذلك وفق الضوابط التنفيذية المرفقة به.

(ف449) لكن يلاحظ أن الاكتفاء بقرار مجلس الوزراء لاعتماد قرارات مجلس التعاون، إنما هو مقيد بما لا يتعارض مع ما تقضي به الأنظمة، وهذا يعني أنه حيث تقضي الأنظمة باستصدار مرسوم ملكي في موضوع معين فإنه يتعين حينئذ استصدار ذلك المرسوم للموافقة على قرار مجلس التعاون، وذلك كما لو تضمن قرار مجلس التعاون أحكاماً تنطوي على تعديل لأنظمة نافذة، كما في تنظيم تملك مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للعقار في الدول الأعضاء، حيث صدر باعتماده المرسوم الملكي رقم م/5 وتاريخ 1415/7/17هـ المعدل بالمرسوم الملكي رقم م/8 وتاريخ 1422/2/15هـ.

وإذا كان موضوع القرار مما يخرج عن المجالات الاقتصادية المحددة في المادة الثانية من الاتفاقية الاقتصادية الموحدة المشار إليها، فإنه يتعين حينئذ استصدار مرسوم ملكي، وذلك كما في الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث صدر بالموافقة عليها المرسوم الملكي رقم م/13 وتاريخ 1415/5/26هـ[([1])].

وكذا في ما لو اتخذ الموضوع شكل اتفاق ملزم بين الأطراف، كما في الاتفاق على قوانين (أنظمة) موحدة ملزمة لدول مجلس التعاون[([2])]. فهذه يلزم لها استصدار مرسوم ملكي بالموافقة عليها.

المبحث الخامس: الأدوات التنفيذية المشتبهة

بالأدوات التنظيمية

(ف450) إلى جانب الأدوات التي سبق ذكرها في المباحث السابقة المستخدمة وسائل تنظيمية توجد أدوات أخرى، يقع أحياناً اشتباه لدى بعضهم في إلحاقها بالأدوات التنظيمية، نظراً إلى مصدرها، حيث إنها تصدر من المصدر نفسه الذي تصدر منه الأدوات التنظيمية، لكنها في حقيقتها لا تتسم بالصفة التنظيمية بالمدلول الفني الدقيق للأدوات التنظيمية، ومن أهم هذه الأدوات المشتبهة: التوجيه الملكي، والأمر السامي، وإيضاحهما على الوجه الآتي:

(ف451) أولاً ـ التوجيه الملكي:

وهو تعبير عن إرادة الملك بصفته رئيساً للدولة، ولا يتخذ صيغة معينة ولا شكلاً محدداً، بل لا يشترط أن يكون مكتوباً يحمل توقيع الملك،

[1] أم القرى ، العدد 3546 بتاريخ 30 شوال 1415هـ الموافق 1995/3/31م.

[2] يثار التساؤل بشأن طبيعة هذه القوانين (الأنظمة) الموحدة هل تعد من قبيل الاتفاقيات أم من قبيل الأنظمة المحلية؟ فهي من حيث الظاهر والأسلوب الذي تعتمد بموجبه والطريقة التي تقر بها تأخذ مظهر الاتفاقيات، حيث يلزم لها توافق عدد من أطراف أشخاص القانون الدولي العام واتفاقهم على اعتمادها والعمل بموجبها، إلا أنه من حيث المحتوى فإن هذه القوانين الموحدة لا تنطوي على التزامات تبادلية في مجملها كما هو الشأن في الاتفاقيات، وإنما تنطوي على أحكام موحدة فيها بين تلك الأطراف بحيث يكون القانون المنظم لموضوعها متحداً ومتماثلاً في كل دولة تطبقه داخل حدودها.

وكثيراً ما يتم تبليغه بخطاب يصدر من الديوان الملكي أو ديوان رئاسة مجلس الوزراء بحسب موضوعه، وقد يكون ضمن بيان يصدر عن الملك أو كلمة يلقيها في مناسبة ما، أو شفهياً بالإدلاء به في تصريح، أو مناسبة، أو في خطاب مباشر للعموم، أو لمسؤول معين في ما يدخل في اختصاصات ذلك المسؤول، أو بأي شكل آخر.

وهذا التوجيه لا يُعد وسيلة تنظيمية بالمعنى المحدد، حيث لا ينطوي على أحكام مقننة، لكنه يكشف عن توجيهات صادرة عن الملك بما له من سياسة الأمة سياسة شرعية حسبما أشارت إليه المادة الخامسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم، وهذا التوجيه قد يكون لمواجهة حالة أو حالات معينة فينتج التوجيه أثره بمجرد معالجة هذه الحالات وفق التوجيه الملكي الصادر بشأنها كما في مواجهة آثار كارثة بيئية أو تقديم معونة إنسانية، وقد يكون التوجيه الملكي يمثل سياسة عامة يمكن ترجمتها إلى أعمال تنظيمية، بحيث يبنى عليها إعداد نظام أو لائحة أو ترتيبات إدارية أخرى على الوجه الذي يناسب موضوع التوجيه.

والأمثلة على التوجيهات الملكية لا تحصى، منها مثلاً ما يُعبر به الملك في مناسبة ما أو عبر تبليغ مكتوب أو منقول عن موضوع يهم الأمة ويتعلق بسياساتها، مثل توفير فرص العمل لأبناء البلد وقصرها عليهم، ومكافحة الفقر والأمية، ودعم بعض القطاعات المنتجة، والتوسع في التعليم الجامعي أو المهني، والتخفيف عن كاهل المواطن. فمثل هذه التوجيهات لا تأخذ صيغة أحكام مقننة ومفصّلة، وإنما هي مؤشر على توجيه العمل التنظيمي بما يتفق مع هذه التوجيهات، فتصاغ وفقاً لها أنظمة العمل، والرعاية الاجتماعية، والتعليم، والإعانات الحكومية، والاقتصاد، والرسوم والضرائب، ونحو ذلك.

(ف452) ثانياً: الأمر السامي:

وهو قرار مكتوب يصدر عن رئيس مجلس الوزراء أو أحد نائبيه، ولا يتخذ صيغة محددة، وإن كان التطبيق الفعلي قد رسم له شكلاً يتمتع بملامح مميزة له.

وهو أداة تنفيذية، وعندما يصدر عن رئيس مجلس الوزراء ـ وهو الملك ـ فهو يصدر عنه بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية؛ لذا فإنه يمكن أن يصدر أيضاً عن أي من نائبيه (نائب رئيس مجلس الوزراء، والنائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء).

والأمر السامي يصدر في جميع المسائل التنفيذية التي تخرج عن الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء، وبمعنى مقارب إلى حد كبير فإنه يصدر عن رئيس مجلس الوزراء أو أي من نائبيه باعتباره رئيساً للوزراء التنفيذيين وللأجهزة التنفيذية، أو نائباً عنه؛ ولذا فهو لا ينطوي على أحكام مقننة وقواعد مجردة، وإنما معالجة لحالات معينة، أو بإجراءات وترتيبات تنفيذية.

وأهم العناصر المميزة للأمر السامي عما عداه، أنه يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للأجهزة التنفيذية أو عن أي من نائبيه، وهذا يميزه عن الآتي:

(ف453) 1 ـ المرسوم الملكي والأمر الملكي، حيث لا يصدر أي منهما إلا عن الملك وحده بصفته رئيساً للدولة، وقد يصدر عن نائب الملك بهذه الصفة في حالة سفر الملك إلى خارج المملكة وإنابته في إدارة شؤون الدولة، وفقاً لما تقضي به المادة السادسة والستون من النظام الأساسي للحكم.

(ف454) 2 ـ موافقة الملك المشترطة لنفاذ قرارات مجلس الوزراء بموجب المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء، وكذا لنفاذ قرارات مجلس الشورى بموجب المادة السابعة عشرة من نظام مجلس الشورى.

لأن هذه الموافقة لا تصدر إلا عن الملك وحده باعتباره رئيساً للدولة ومرجعاً لجميع سلطاتها، بدليل أنه لا بد من صدور هذه الموافقة من الملك حتى ولو كان قرار المجلس موقّعاً من رئيس مجلس الوزراء الذي هو الملك نفسه.

وهذه الموافقة لا تصدر موقّعة من الملك، وإنما يتضمنها خطاب

ديوان رئاسة مجلس الوزراء[([1])] الذي يصدر بتبليغ قرارات المجلس إلى جميع الجهات المعنية بها للعمل بموجبها، ويسمى «خطاب التبليغ».

(ف455) 3 ـ القرارات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على لوائح الأنظمة التي تقضي بذلك، فقد صدر عدد من الأنظمة تعهد إلى رئيس مجلس الوزراء إصدار اللوائح اللازمة لها، من ذلك مثلاً:

ـ نظام التحكيم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/46 وتاريخ 1403/7/12هـ حيث قضى بأن تصدر لائحته التنفيذية بقرار من رئيس مجلس الوزراء، فصدر تنفيذاً لذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2021/7م وتاريخ 1405/9/8هـ بالموافقة على اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

ـ نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفو المرتبة الممتازة، حيث قضى بأن تصدر لائحته بقرار من رئيس مجلس الوزراء، فصدر تنفيذاً لذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 6801 وتاريخ 1391/3/22هـ باعتماد اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

إن هذه القرارات وإن قوي شبهها بالأوامر السامية، إلا أنها تصدر تنفيذاً لما تقضي به الأنظمة باعتماد لوائحها التنفيذية، وذلك لاعتبارات تختص بها موضوعات تلك الأنظمة كأن يكون موضوعها يعني مختلف القطاعات الحكومية، فصدور هذه القرارات هو مثل صدور قرارات من الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية للأنظمة التي تعنيهم.

(ف456) ومع هذه الوجوه الظاهرة للتفريق بين الأمر السامي وما قد يشتبه به من أدوات تنظيمية، إلا أنه وجدت مجالس وهيئات لها اختصاصات لا تخلو من صبغة تنظيمية، وأُنيطت رئاسة هذه المجالس والهيئات برئيس مجلس الوزراء أو أي من نائبيه، فأصبحت قراراتها تصدر وتعتمد بأوامر سامية، من ذلك مثلاً مجلس الخدمة المدنية، حيث إنه عند دراسته الموضوعات الداخلة في اختصاصه بموجب المادة التاسعة من نظامه[([2])]،

[1] والآن الديوان الملكي بعد أن ضم إليه ديوان الرئاسة على ما سبق بيانه.

[2] الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/48 وتاريخ 1397/7/10هـ.

ومنها إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية وتحديد وتنظيم صرف المكافآت والبدلات للعاملين في الخدمة المدنية، فإنه يتخذ قراراته، وتتم الموافقة عليها بأوامر سامية، ومن ثم يصدر تعميم من ديوان رئاسة مجلس الوزراء بتبليغ الجهات المعنية بهذه القرارات.

ومن تلك المجالس ما يصدر عنها مباشرة تحت توقيع رئيسها أو نائبه بكامل صفته في هذا المجلس، مقرونة بصفة رئيس مجلس الوزراء أو نائبه بحسب الحال، وذلك كما في المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن.

خاتمة

جال هذا البحث في ميدان السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية التي ابتدأت هيكلياً منذ المراحل الأولى لتكوين المملكة بتكوين مجلس الشورى، ثم أخذت تتشكل بهيئات أخرى مثل مجلس الوكلاء، ثم مجلس الوزراء، من غير اختلاف في الأساس الذي تعتمد عليه هذه السلطة، وتستمد منه شرعيتها، وأخيراً استقرت السلطة التنظيمية هيكلياً في هيئتين دُستوريتين هما مجلس الشورى ومجلس الوزراء، بمرجعية واحدة هي الملك، وذلك بعد إصدار الأنظمة الأساسية (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء) التي تضمّنت في مجملها ترسيخ المبادئ والقواعد الدُستورية في مستويات التدرج التنظيمي، ومراتب الصور التنظيمية، وتعيين مجالات الأنظمة، وتحديد هوية الدولة، ونظام الحكم فيها، وسلطاتها العامة، والحقوق والواجبات العامة. كما تناول البحث بيان الهيئات الدُستورية المخوّلة سلطة العمل التنظيمي التي تتمثل في الملك، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، مع بيان تكوينات تلك الهيئات، واختصاصاتها، وسير أعمالها، والعلاقة بينها، والأدوات التي تستخدمها في أعمالها التنظيمية.

وما تيسر لي بيانه في هذا البحث عملت من خلاله بحرص على تبيين معال م السلطة التنظيمية، وبنائها الهيكلي وفق ما تقضي به الأنظمة الأساسية وما صدر بناءً عليها.

والأمل يظل باقياً ومستمراً في المتابعة لكل ما يستجد في هذا الموضوع القابل للتجديد والتطوير، ويظل الأمل باقياً ومستمراً أيضاً في

المراجعة والتصويب في هذا العمل الذي هو مظنة القصور والخطأ، ويظل الأمل معقوداً عـلى كل مطلع على هذا البحث في أن يجود بما يعن له من ملحوظات واستدراكات.

وما التوفيق إلا من عند الـلـه، عليه توكلت وإليه أُنيب،

وصلى الـلـه على نبيّنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

المراجع العربية

كتب

الآمدي، علي بن محمد. الإحكام في أصول الأحكام.

ابن باز، أحمد بن عبدالله النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية . ط&#3;146.

الرياض: دار الخريجي للنشر والتوزيع، 1421هـ/2000م.

ابن قيم الجوزية، أبو عبدالله شمس الدين محمد. أعلام الموقعين عن رب العالمين.

ـ . الطرق الحكمية.

بدوي، ثروت. القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر . القاهرة: دار النهضة العربية، 1971.

البنا، محمود عاطف. العقود الإدارية . القاهرة: دار العلوم للطباعة والنشر، 1405هـ/ 1984م.

حسبو، عمرو أحمد. التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام (B.O.T): دراسة مقارنة . القاهرة: دار النهضة العربية، 2002.

الحلو، ماجد راغب. القانون الإداري . القاهرة: دار الكتب للطباعة والنشر، 1977.

خليل، محسن. النظم السياسية والقانون الدستوري . الإسكندرية: منشأة المعارف، 1970.

الرازي، فخر الدين. المحصول.

الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر. مختار الصحاح

الزبيدي، محمد بن عبد الرزاق المرتضى. تاج العروس شرح القاموس .

الزهراني، عبد الرحمن بن علي. مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية . الرياض: مطبوعات مجلس الشورى، [د. ت.].

شريف، عزيزة. دراسات في نظرية العقد الإداري . القاهرة: دار النهضة العربية، [د. ت.].

شفيق، علي. مذكرات في القانون الإداري . الرياض: معهد الإدارة العامة، [د.’ت.].

الشلهوب، عبد الرحمن بن عبد العزيز. النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن . الرياض: مكتبة الشقري، 1419هـ/1999م.

صادق، محمد توفيق. تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية . الرياض: مطبوعات معهد الإدارة العامة، 1385هـ/1965م.

الطريف، إبراهيم. امتياز المرافق العامة . الرياض: معهد الإدارة العامة، [د.’ت.].

الطماوي، محمد سليمان. الأسس العامة للعقود الإدارية . ط 5. القاهرة: جامعة عين شمس، 1991.

ـ . السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي . القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، [د. ت.].

عبد الكريم، فتحي. الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي . القاهرة: مكتبة وهبة، [د. ت.].

العتيبي، إبراهيم. تنظيمات الدولة في عهد الملك عبد العزيز . الرياض: مكتبة العبيكان، 1414هـ/1984م.

عصفور، سعد، محسن خليل وعبد الحميد متولي. القانون الدستوري والنظم الوضعية . الإسكندرية: منشأة المعارف، [د. ت.].

عياد، أحمد. مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية.

فرهود، محمد سعيد. مبادئ المالية العامة . دمشق: مديرية الكتب الجامعية، 1978.

الفيروزآبادي، مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب. القاموس المحيط.

القرافي، شهاب الدين. الفروق.

الكيلاني، عدي زيد. تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية: دراسة مقارنة . عمّان: دار البشير، 1987.

الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد. الأحكام السلطانية .

محمد، محمد عبد الجواد. التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية . الإسكندرية: منشأة المعارف، 1397هـ/1977م.

مرزة، إسماعيل. مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي . بيروت: دار الملاط، [د. ت.].

مهنا، محمد فؤاد. مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية . القاهرة: دار شباب الجامعة، [د. ت.].

الهيثمي، علي بن أبي بكر. مجمع الزوائد ومنبع الفوائد .

الوهيبي، عبدالله بن حمد الأحكام المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية . [د. م.: د. ن.]، 1422هـ/2002م.

دوريات

أم القرى : العدد 1 بتاريخ 1343/5/15هـ الموافق 1924/12/12م؛ العدد 3، بتاريخ 1343/5/29هـ الموافق 1924/12/26م؛ العدد 10 بتاريخ 1343/7/19هـ الموافق 1925/2/13م؛ العدد 30 بتاريخ 1344/1/2هـ الموافق 1925/7/24م؛ العدد 31 بتاريخ 1344/1/9هـ الموافق 1925/9/1م؛ العدد 45 بتاريخ 1344/3/19هـ الموافق 1925/11/6م؛ العدد 55 بتاريخ 1344/6/30هـ الموافق 1926/1/15م؛ العدد 121 بتاريخ 1345/10/6هـ الموافق 1927/4/8م؛ العدد 134 بتاريخ 1346/1/8هـ الموافق 1927/7/8م؛ العدد 135 بتاريخ 1346/1/15هـ الموافق 1927/7/15م؛ العددº146 بتاريخ 1347/1/25هـ الموافق 1928/7/12م؛ العدد 370 بتاريخ 1350/9/7هـ الموافق 1932/1/15م؛ العدد 406 بتاريخ 1351/5/22هـ الموافق 1932/9/23م؛ العدد 440 بتاريخ 1352/1/24هـ؛ العدد 611 بتاريخ 30 رجب 1355هـ الموافق 1936/10/16م؛ العدد 1439 بتاريخ 1372/1/17هـ الموافق 1952/11/21م؛ العدد 1485 بتاريخ 1373/2/8هـ الموافق 1953/10/16م؛ العدد 1508 بتاريخ 1373/7/21هـ الموافق 1954/3/26م؛ العدد 1532 بتاريخ 1374/1/26هـ الموافق 1954/9/24هـ؛ العدد 1586 بتاريخ 1375/2/26هـ الموافق 1955/10/14م؛

العدد 1944 بتاريخ 12 جمادى الثانية 1382هـ الموافق 1962/11/9م؛ العـدد’2813 بتـاريخ 4 جـمادى الأولى1400هــ الموافـق 1980/3/21م؛ العـدد’3397 بتـاريخ 1412/9/2هــ الموافـق 1992/3/6م؛ العـدد 3546 بتـاريخ 30 شـوال 1415هــ الموافـق 1995/3/31م والعـدد 3917 بتـاريخ 10 رمضـان 1423هــ الموافـق 2002/11/15م.

البلاد : العدد 5511 بتاريخ 28 ربيع الثاني 1397هـ الموافق 16 نيسان/أبريل 1977م.

هذا الكتاب

تُمثّل **السلطة التنظيمية** أسمى مظاهر السيادة في الدولة، فهي المادة الأساس للقانون الدستوري، ومن خلالها تتحدد هوية الدولة ونظام الحكم فيها، وتتدرّج السلطات وتنظم مهامها وصلاحياتها، وتحدد الحقوق والواجبات العامة بين سلطات الدولة ورعاياها.

هذه السلطة، ومنذ تأسيس كيان المملكة العربية السعودية، تنحو منحىً متدرّجاً في أساليبها ومعالمها، فبدأت تتطور بشكل رسّخ أدواتها في النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية الأخرى، حتى غدت واضحة المعالم، فأعلنت تشكيل مرحلة جديدة في سياق العمل التنظيمي.

وتجلية لصورة البحث، يقدم د. **محمد المرزوقي** عمله بعيداً عن النظريات والمقارنات وإنما مستنداً إلى الوصف التفصيلي والتطبيق العملي لممارسة السلطة التنظيمية وفقاً للأحكام والقواعد المقررة بما يمكن معه أن يُعدّ هذا الكتاب دليلاً مفصّلاً لخطوات العمل التنظيمي وإجراءاته.

الثمن: ١٢ دولاراً
أو ما يعادلها

ISBN 978-614-431-046-5

9 786144 310465

الشبكة العربية للأبحاث والنشر
بيروت ـ القاهرة ـ الدار البيضاء ـ الرياض
المكتب الرئيسي ـ بيروت
هاتف: ٠٠٩٦١١٧٣٩٨٧٧ ـ ٠٠٩٦١٧١٢٤٧٩٤٧
E-mail: info@arabiyanetwork.com